



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정치학석사학위논문

국가의 선호가 국제해양레짐의
창설에 미치는 영향
- 유엔해양법협약을 중심으로 -

2013년 2월

서울대학교 대학원

정 치 학 과

박 민 정

국가의 선호가 국제해양레짐의
창설에 미치는 영향
- 유엔해양법협약을 중심으로 -

지도교수 백 창 재

이 논문을 정치학석사 학위논문으로 제출함
2013년 2월

서울대학교 대학원
정치학과
박 민 정

박민정의 정치학석사 학위논문을 인준함
2013년 2월

위 원 장 임 혜 란 (인)

부위원장 백 창 재 (인)

위 원 김 의 영 (인)

국문초록

본 논문은 국제해양레짐의 창설 동학을 유엔해양법협약을 사례로 설명하는 것을 목적으로 한다. 유엔해양법협약은 제 3차 유엔해양법 회의의 결과 1982년에 채택되고 1994년 공식 발효된 해양에 관한 조약으로, 공해의 자유를 기본 원칙으로 하고 있던 기존의 해양자유 레짐이 전면적으로 변화하여 해양 이용의 전반을 규율하고 있는 국제해양레짐이다.

유엔해양법협약을 마련하기 위한 첫 시도는 1958년 제 1차 유엔해양법 회의였으나 쟁점 영역에서 국가들 간 합의가 도출되지 못하여 완전한 국제해양레짐의 창설에 실패했다. 이에 1960년 제 2차 유엔해양법 회의가 개최되었으나 역시 국제해양레짐의 창설에 실패하고 말았다. 그러나 1973년부터 진행된 제 3차 유엔해양법 회의에서는 국가들 간의 합의에 근거한 국제해양레짐이 창출될 수 있었다. 제 1, 2차 유엔해양법 회의를 통해서는 창출될 수 없었던 국제해양레짐이 어떻게 제 3차 유엔해양법 회의에서는 만들어질 수 있었는가? 국가들 간의 합의는 어떤 과정을 거쳐 이루어졌는가? 또한 유엔해양법협약에서 심해저 개발 조항은 미국에게 상당히 불리하게 작성되었는데, 미국은 강대국의 지위에 있고 회의에도 적극적으로 참여했음에도 불구하고 왜 최종 협약은 자신에게 유리하게 만들지 못한 것인가?

이러한 질문에 답하기 위해서 본 논문은 유엔해양법협약이 창설된 동학을 모라브직의 2-단계 모형을 활용하여 설명하고 이때 미국의 선호를 주요 변수로 제시하였다. 모라브직은 국제정치 이론에서 현실주의적 시각의 한계를 극복하고 국제정치 현상을 설명하는 데에 국가의 선호가 갖는 중요성을 강조했다. 그는 이론은 1차적으로 국내정치를 통해 국가의 선호가 형성되고, 2차적으로는 그러한 국가 선호가 다른 국가의 선호와 전략적으로 상호작용하여 국제정치의 결과를 낳았다는 이론이다. 본 논문은 모라브직의 이론에 따라 첫째, 국내 이익의 분포와 정치 구조를 통

해 각 시기의 미국의 선호가 결정되며 둘째, 타국의 선호와 미국의 선호가 상호작용하는 과정에서 국제해양레짐의 창설이 가능했던 것은 미국 선호의 강도 때문이었다고 본다.

유엔해양법협약의 창설에 실패했던 제 1, 2차 유엔해양법 회의 시기의 미국은 냉전으로 인해 해군 기동성 확보가 매우 중요한 상황이었고, 이에 따라 국내의 관심은 안보 이익에 집중되어 있었다. 국내 이익이 안보 이익을 중심으로 비교적 단일하게 분포되어 있었던 것이다. 안보 이익을 지키기 위해서는 연안국의 제한을 받지 않고 미국이 자유롭게 이용할 수 있는 공해가 넓어야 하며 이는 연안국들에게 좁은 영해를 관철시켜야 한다는 것을 의미했다. 또한 국내 정치구조는 의회에 비해서 행정부가 우위에 있는 양상을 띠고 있었고 행정부 내에서도 경제적 이익보다는 안보 이익을 더 중시하던 국무부가 해양정책을 주도하고 있었다. 이러한 요인들은 미국 선호의 내용은 좁은 영해를 주장하는 것으로, 그리고 그 선호의 강도는 강하게 형성되도록 만들었다. 제 1, 2차 회의의 핵심 쟁점은 영해의 폭과 어업 수역을 설정하는 문제였는데 이 쟁점에서 좁은 영해를 원하는 미국의 선호가 강했기 때문에 미국이 양보와 타협을 하는 데에 한계가 있을 수밖에 없었고 결국 제 1, 2차 회의에서는 유엔해양법협약이 창설되지 못했다.

반면 제 3차 유엔해양법 회의 당시에는 미국의 국내 이익이 이전보다 다양하게 분포하고 있었고 국내 정치구조도 이전과는 차이가 있었다. 이 시기 미국에서는 연안 어업 이익과 석유 산업의 이익, 심해저 광물 산업의 이익 등 다양한 경제적 이익이 표출되었는데, 연안 어업 집단은 더 넓은 어장 확보를 위해 넓은 영해와 어업 수역을 원했고 석유 산업 집단은 넓은 대륙붕을, 마지막으로 광물 산업 집단은 자유로운 심해저 개발을 원하고 있었다. 이 시기에는 안보 이익도 여전히 중요한 국내 이익이었는데 이는 연안국의 해양 관할을 좁게 유지하고 자유로운 항행의 원칙을 수립해야 달성될 수 있었다. 또한 국내 정치구조도 의회, 내무부, 국무부, 국방부 등 여러 기구들에 힘이 분산되는 양상을 띠고 있었기 때문

에 다양한 이익이 미국의 선호에 반영될 수 있었다. 즉 미국 국내정치는 미국 선호의 내용은 크게 네 가지로 형성되게 했고 각각의 선호의 강도는 이전 시기의 선호의 강도보다 약하게 형성되도록 만들었다. 특히 제 3차 회의의 핵심 쟁점이었던 심해저 개발 문제에서 미국의 선호는 어업 수역이나 자유로운 항행에 대한 선호보다는 약하게 형성되어 있었다. 이것이 전략적 상호작용 단계에서 미국의 양보와 타협을 가능하게 했고 그 결과 유엔해양법협약이 창설될 수 있었던 것이다.

즉, 본 논문은 1차적으로 국내 이익의 분포와 국내 정치구조가 국가의 선호를 결정하며, 2차적으로는 이 선호의 내용과 강도가 국제해양레짐의 창설 여부를 결정짓는 변수라는 것을 밝히고 있다.

주요어 : 국제해양레짐, 유엔해양법협약, 모라브직, 2-단계 모형, 국내 정치, 국가 선호

학 번 : 2011-20206

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 문제제기	1
제 2 절 논문의 구성	5
제 2 장 기존문헌 검토 및 분석틀	7
제 1 절 기존문헌 검토	7
1. 국제레짐에 관한 연구	7
2. 외교정책 결정에 관한 연구	13
3. 유엔해양법협약과 미국의 해양정책에 관한 연구	18
제 2 절 분석틀	21
1. 모라브직의 2-단계 모형	22
2. 논문의 분석틀	25
제 3 장 해양레짐의 변화 과정	29
제 1 절 해양자유 레짐	29
제 2 절 새로운 국제해양레짐	30
1. 기존 레짐의 약화 및 새로운 레짐의 태동	30
2. 제 1차 유엔해양법 회의	33
3. 제 2차 유엔해양법 회의	36
4. 제 3차 유엔해양법 회의	38
5. 유엔해양법협약	44
제 4 장 사례 분석	47
제 1 절 제 1, 2차 유엔해양법 회의	47
1. 미국의 선호 형성 과정	48

2. 전략적 상호작용 과정	56
제 2 절 제 3차 유엔해양법 회의	62
1. 미국의 선호 형성 과정	63
2. 전략적 상호작용 과정	72
제 5 장 결 론	81
참고문헌	86
Abstract	97

표 목 차

[표 1] 1930년에서 1960년까지 미국 총 어획량 및 수익	49
[표 2] 1949년에서 1960년까지 정부 지출의 변화	52

그 립 목 차

[그림 1] 모라브직의 2-단계 모형	24
[그림 2] 논문의 분석틀	27
[그림 3] 해저지형의 정의	65

제 1 장 서론

제 1 절 문제제기

유엔해양법협약(UN Convention on the Law of the Sea)은 제 3차 유엔해양법 회의(the Third United Nations Conference on the Law of the Sea)의 결과 1982년 12월 10일 자메이카의 몬테고 베이에서 채택된 해양에 관한 조약으로, 해양 이용의 전반을 규율하고 있는 국제해양레짐이다.

유엔해양법협약이 국제해양레짐으로 자리 잡기 전 국제사회에서 널리 받아들여지고 있던 해양레짐은 해양자유(freedom of the seas) 레짐이었다. 해양자유 레짐은 해양 이용에 관한 느슨한 관습법적 레짐으로, 공해가 어느 한 국가에 귀속되는 것이 아니라 모든 국가에 개방되어 있다는 것을 기본 원칙으로 한다. 해양자유 레짐 하에서 국가의 영해는 관례적으로 3해리로 인정되고 있었고 이를 제외한 전체 해양 공간은 공해로 구분되어 모든 국가가 자유롭게 이용해왔다.

과거에는 해양 공간에 어떤 자원이 얼마나 분포하고 있는지에 대한 정보가 부족했기 때문에 해양의 가치가 큰 주목을 받지 못했다. 해양을 이용할 수 있는 기술도 충분히 발전되지 않았기 때문에 국가들의 해양 이용은 전체 해양 자원에 비해서 미미한 수준이었다. 또한 특정 국가의 해양 이용과 다른 국가의 해양 이용이 서로 경합하는 것으로 인식되지도 않았다. 따라서 과거에 국가들은 해양 자원 이용에 대한 규칙을 따로 마련할 필요를 인식하지 못했고, 통상적 관례에 의존하여 해양을 이용해왔다. 과거의 해양레짐은 명문화된 법질서가 아니라 관습법적인 차원으로만 존재했던 것이다.

그런데 이러한 해양 이용 양태는 20세기 들어서 급격하게 변화하였다.

과학 기술의 발달은 해양 공간에 존재하는 자원의 가치가 새롭게 조명되는 계기가 되었고, 국가들은 더 많은 자원을 획득하기 위해서 자원 개발에 뛰어들었다. 특정 국가의 해양 이용이 다른 국가의 해양 이용에 위협이 될 수 있는 시대가 도래한 것이다. 따라서 다른 국가의 접근을 배제하고 자국의 배타적 권리를 주장할 수 있는 해양 관할을 설정하는 것이 매우 중요한 이슈로 부상했다.

이런 시기에 미국 트루먼 대통령의 대륙붕과 보존 수역에 대한 선언은 해양 관할 경쟁이 본격적으로 표출되도록 하는 촉매제로 작용했다.¹⁾ 미국의 트루먼 선언 이후 가장 먼저 유사한 주장으로 연안 관할권을 확장하려고 시도했던 국가는 멕시코이다. 그 외에도 파나마, 아르헨티나 등 많은 국가가 영해의 확장을 시도했고 이는 미국, 캐나다 등 좁은 영해를 주장하는 국가들과의 갈등을 초래했다. 국가들은 상충하는 해양 관할 주장에 대해서 국제적 합의가 필요함을 인식하였고 이에 따라 국제해양레짐을 새로 창설하기 위한 노력이 시작되었다.

그러한 노력은 1958년 제 1차 유엔해양법 회의로 나타났다. 제 1차 유엔해양법 회의의 결과 ‘영해 및 접속 수역에 관한 협약(Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone)’, ‘공해에 관한 협약(Convention on the High Seas)’, ‘어업 및 공해의 생물자원 보존에 관한 협약(Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas)’, ‘대륙붕에 관한 협약(Convention on the Continental Shelf)’의 네 개 조약이 채택되어 법제화되었다.

그러나 해양레짐의 가장 핵심적 부분이었던 영해의 폭과 연안국이 우선적 권리를 주장할 수 있는 어업 수역인 접속 수역의 폭에 대해서는 합의를 이루지 못했다. 3해리 혹은 6해리의 좁은 영해를 주장하는 국가들과 12해리 이상의 넓은 영해를 주장하는 국가들 간의 의견 차이가 좁혀지지

1) 이 선언에서 트루먼은 미국의 연안으로부터 3해리의 해역을 영해로 확정하고 인근 대륙붕에 대한 관할권과 지배를 천명했으며, 인근 공해에서의 어족 자원 보호를 위한 보존 수역(conservative zone)을 둘 것이라고 주장했다.

않아 해양레짐 창출에 실패한 것이다. 이 문제를 해결하고 궁극적으로 해양레짐을 완성하기 위해 1960년 제 2차 유엔해양법 회의가 개최되었으나 영해와 어업 수역의 폭을 결정하는 데에는 또다시 실패하고 말았다.

이후 1960년대에는 국가들의 해양 관할 주장이 빈번하게 마찰을 일으키는 한편, 아프리카와 아시아 등 신생 독립국들이 국제사회에 진출하면서 강대국 위주의 해양법 체제에 불만을 표출하기 시작했다. 해양레짐을 국제적으로 논의할 필요성이 다시 고조되고 있었고 1967년 몰타 대사인 파르도(Arvid Pardo)의 제안을 계기로 제 3차 유엔해양법 회의가 개최되었다. 3차 회의는 1973년부터 1982년까지 장기간에 걸쳐 진행되었는데, 그 결과 국가들 간의 보편적 합의에 근거한 국제해양레짐이 창출될 수 있었다. 오랜 기간 합의를 이루지 못했던 해양 관할에 대한 논쟁은 12해리의 영해와 200해리의 배타적 경제 수역을 설정하는 것으로 확정되었고, 심해저 자원은 인류 공동의 유산이라는 원칙 하에 심해저 개발에 관련된 법질서가 정비되었다. 이 밖에도 해협의 통과통항(transit passage) 제도, 군도 제도, 대륙붕 제도, 공해의 자유, 해양의 과학적 탐사와 환경 보호 등 해양 이용에 관한 포괄적인 규정이 협약에 포함되었다. 1982년 제 3차 회의의 마지막 세션에서 채택된 유엔해양법협약은 1994년 11월 16일 정식 발효되어 국제사회를 규율하는 가장 영향력 있는 해양레짐으로 자리매김하였다.

그런데 유엔해양법협약이 논의되어온 과정에서 주지해야 할 또 다른 사실은 과거 미국이 구가했던 패권국으로서의 영향력 행사에 한계가 있었다는 점이다. 해양레짐 역시 안보 레짐, 국제 무역 및 통상 레짐 등과 마찬가지로 국제사회에서 힘의 분포가 주는 영향으로부터 자유로울 수 없다. 그러나 해양레짐의 형성은 힘의 분포만으로는 충분히 설명되지 않는다. 77개국 연합(Group of 77)과 같은 개도국 연합도 강대국인 미국 만큼이나 적극적으로 자국의 이익을 주장했고 최종 협약에서는 개도국의 입장이 많이 반영되는 결과가 나타났다. 개도국과 선진국 간의 쟁점 분야였던 심해저 개발 문제가 특히 그렇다. 최종 협약에 따르면 심해저 개

발은 국제사회가 공동으로 관리한다는 기본 원칙 아래, 선진국은 개도국에 심해저 개발 관련 기술을 이전해주어야 하며 국제해저기구에 대한 재정 지원 의무도 부담하고 있다.

미국은 제 2차 세계 대전 이후 국제 사회의 유일한 강대국으로 부상했고 유엔해양법 회의에 적극적으로 참여하였음에도 불구하고 왜 심해저 관련 조항에서는 해양레짐을 자국에게 유리한 방향으로 만들 수 없었던 것인가? 또한 제 1, 2차 유엔해양법 회의를 통해서도 창출될 수 없었던 국제해양레짐이 어떻게 제 3차 유엔해양법 회의에서는 만들어질 수 있었는가? 국가들 간의 합의는 어떤 과정을 거쳐 이루어졌는가?

이러한 질문에 대한 답을 찾기 위해서 이 논문은 유엔해양법협약이라는 국제해양레짐이 창설된 동학을 미국의 선호를 중심으로 설명하고자 한다. 국제레짐에 대한 기존의 논의들은 주로 현실주의와 자유주의의 가정에 기초하여 국가를 유일하고 단일한 행위자로 보고, 힘의 분포나 공동의 이익과 같은 변수를 국제레짐 창출의 요인으로 제시한다. 국가 중심적 시각은 국제관계 속에서 국가들의 행동 패턴을 단순하게 설명할 수 있다는 장점을 가지고 있지만, 그 국가들이 가진 동기의 형질이나 크기를 단일한 것으로 전제하고 있다는 단점이 있다. 실제로 국제사회에서 국가들은 특정 이슈에 대해 서로 다른 '동기'를 가지고 있으며 이는 국가들이 특정 현안에 대해 서로 다른 수준의 반응을 보이도록 만들기 때문에 다양한 국제정치의 결과가 형성된다. 특히 나라 별로 천차만별인 해당 국가의 정책이나 선호는 국내정치로부터 많은 영향을 받고 있기 때문에 국제 수준의 정치현상을 설명하기 위해서는 국내 수준의 정치적 요소가 반드시 고려되어야 한다.

본 논문의 연구 사례인 유엔해양법협약도 각국이 자국의 선호에 맞는 해양정책을 일방적으로 추구하다가 유엔해양법 회의에서 국가들 간 합의가 도출됨으로써 탄생할 수 있었던 것이다. 따라서 국제해양레짐이 창설된 과정을 설명하기 위해서는 국가의 선호나 정책이 형성되는 국내정치와 국가들의 상호작용이 이루어지는 국제정치를 종합적으로 분석할 필요

가 있다.

이 논문에서는 이러한 작업을 포괄할 수 있는 분석틀로 모라브직(Andrew Moravcsik)의 2-단계 모형(two-stage model)을 활용할 것이다. 모라브직의 이론은 1단계에서 국내정치를 통해 국가의 선호가 형성되고, 2단계에서는 그러한 국가 선호가 다른 국가의 선호와 전략적으로 상호작용하는데 이를 통해 국제정치의 결과를 설명할 수 있다는 이론틀이다. 본 논문은 그의 이론을 적용하여 국내 이익의 분포와 정치 구조에 따라 미국의 선호가 어떻게 형성되었는지 살펴볼 것이다. 이 선호를 국가 간 상호작용 단계에서 변수로 설정하여 어떻게 제 3차 유엔해양법 회의에서는 제 1, 2차 유엔해양법 회의와 달리 해양레짐이 완성될 수 있었는지 밝히는 것이 본 논문의 목적이다. 이 과정에서 미국의 선호가 유엔해양법협약에 그대로 반영될 수 없었던 이유도 설명하고자 한다.

제 2 절 논문의 구성

본 논문은 총 5장으로 구성된다. 제 1장 서론에서는 연구질문을 제기하고 논문의 구성과 전체 내용에 대해 간략히 소개한다.

제 2장 기존연구 검토 및 분석틀에서 제 1절은 첫째, 국제레짐에 관한 연구, 둘째, 국가 정책 결정에 관한 연구, 셋째, 본 연구의 사례인 유엔해양법협약과 미국의 해양정책에 관한 연구들을 검토하는 부분이다. 제 2절에서는 모라브직의 2-단계 모형에 대해 소개하고, 이를 연구 사례에 맞게 수정하여 본 논문의 분석틀을 제시할 것이다.

제 3장에서는 국제해양레짐의 변화 과정을 살펴봄으로써 유엔해양법협약이 등장하게 된 과정과 협약의 기본적인 개념을 설명하고 다음 장에 있을 사례 분석의 이해를 돕고자 했다.

제 4장에서는 유엔해양법 회의를 국제해양레짐 창설에 실패한 제 1, 2차 회의와 국제해양레짐 창설에 성공한 제 3차 회의로 나누어 분석을 시도한다. 각 시기에 미국의 국가 선호가 형성된 과정을 국내 이익의 분포

와 정치 구조를 통해 설명하고 이어서 타국의 선호와 미국의 선호가 상호작용하는 과정을 고찰할 것이다. 제 1, 2차 회의에서는 영해와 어업 수역의 폭을 설정하는 것이 핵심 쟁점이었고 제 3차 회의에서는 심해저 개발 레짐을 확정하는 것이 핵심 쟁점이었는데, 이 쟁점들에 대한 미국의 선호의 강도가 국제해양레짐의 창설에 영향을 미친 변수였음을 보이려고 한다.

마지막으로 제 5장 결론에서는 논문의 전체 내용을 요약 및 정리하고 본 논문의 함의를 제시할 것이다.

제 2 장 기존문헌 검토 및 분석틀

제 1 절 기존문헌 검토

1. 국제레짐에 관한 연구

국제레짐의 형성에 관한 이론은 어떤 변수를 중시하는가에 따라서 크게 힘의 분포에 근거한 현실주의(power-based realism) 레짐이론과 이익에 근거한 신자유주의(interest-based neoliberalism) 레짐이론, 지식에 근거한 인지주의(knowledge-based cognitivism) 레짐이론으로 구분할 수 있다.²⁾

신현실주의의 대표적 학자인 월츠(Kenneth N. Waltz)는 국가를 국제정치의 주요 행위자로 상정하고, 국가들이 국제적 무정부상태에서 생존을 추구한다고 설명한다. 그리고 국가가 추구하는 목표는 안보로 정의된 국가 이익이다. 월츠는 국제정치를 환원주의적으로 설명하기를 거부하고 국가의 행위를 국제적 힘의 분포라는 구조적 변수로 설명하려고 한다.³⁾

이러한 현실주의에 따르면 국제레짐은 패권안정론적 시각으로 설명된다. 패권안정론에 속하는 이론들은 공통적으로 국제경제질서의 개방과 폐쇄, 혹은 안정과 불안정을 좌우하는 변수가 패권의 존재 유무라고 본다.⁴⁾ 먼저 킨들버거(Charles P. Kindleberger)는 대공황 이전에는 국제정

2) Andreas Hasenclever, Peter Mayer, and Volker Rittberger. 1996. "Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes." *Mershon International Studies Review* 40(2). pp. 183-217.

3) Kenneth. N. Waltz. 1979. *Theory of International Politics*. 박건영 역. 2000. 『국제정치이론』. 사회평론.

4) 백창재. 2004. "패권안정론." 우철구·박건영 편. 『현대 국제관계이론과 한국』. 사회평론. p. 190.

제가 안정적이었던 반면, 이후에는 대공황이 해소되지 못하고 지속된 이유를 패권국의 존재 여부에서 찾았다. 그는 국제경제의 안정성을 국제적 공공재로 보고, 이러한 공공재의 제공은 패권국의 현저한 정치, 경제적 권력에 의해 가능하다고 주장한다.⁵⁾

또 다른 패권안정이론가인 크래즈너(Stephen D. Krasner)는 국제경제 질서의 개방과 폐쇄 여부를 체계 수준의 힘의 분포로 설명하고 있다. 그의 이론에 따르면 패권국은 대체로 개방 체제를 선호하며, 패권국이 상승기에 있을 때 개방이 일어날 가능성이 가장 높다.⁶⁾

패권안정론적 시각을 국제레짐에 적용하면, 국제레짐의 형성 및 유지에 관한 궁극적 설명은 특정 쟁점 영역 내의 불균등한 힘의 분포에 의존한다. 즉 국제레짐이 형성되기 위해서는 레짐을 설립하고 유지하는 데 드는 비용을 감당할 의지와 능력을 보유한 패권국의 존재가 필수 조건이라는 것이다. 국제레짐이란 패권국이 자국의 이익을 위해 만드는 것이며, 패권국가가 쇠락할 경우 국제레짐 역시 소멸하기 쉽다는 주장이다.⁷⁾

이들은 힘의 분포 즉 패권국의 존재를 국제레짐이 형성되는 필수 조건이라고 보고 있지만 이와 달리 패권국의 존재가 오히려 국제레짐의 창설에 방해가 된다고 보는 연구도 있다. 최영종은 패권안정론에서 주장하듯이 패권국에 힘이 더 많이 집중될수록 국제 공공재인 레짐을 공급할 수 있는 능력도 높아진다고 본다. 그러나 패권국에 힘이 집중될수록 패권국

5) Charles P. Kindleberger. 1973. *The World in Depression 1929-1939*. Penguin.

6) Stephen D. Krasner. 1976. "State Power and the Structure of International Trade" *World Politics* 28(3). pp. 317-347.

7) Robert Gilpin, 1983. *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press. pp. 72-80; Oran R. Young and Gail Osherenko, 1993. "The Formation of International Regimes: Hypotheses and Cases." in Oran R. Young and Gail Osherenko. *Polar Politics: Creating International Environmental Regimes*. Cornell University Press. pp. 9-11; 최위정. 2007. "현실주의 국제레짐 이론에 관한 고찰." 『사회과학연구』 . 13(2). p. 180.

은 다른 국가는 물론 자국에게도 의무를 부과하는 국제레짐을 굳이 창설하고 싶어하지 않는다. 따라서 패권국의 힘이 압도적으로 강할 경우 레짐에 대한 수요가 낮아 레짐은 형성되기 어려운 반면, 패권국의 힘이 쇠퇴할 경우에는 패권국이 다른 국가들에게 구속력을 발휘하기 위해 레짐의 형성을 추구한다고 주장한다.⁸⁾

힘과 제도화에 관한 비슷한 주장으로는 스미스(James M. Smith)의 연구가 있다. 그는 패권국이 경제적으로 압도적인 힘을 갖고 있을 경우, 역내 무역에서 법적 분쟁해결 기제와 국제제도 수립에 대한 패권국의 유인이 저하된다고 본다. 따라서 패권국에 힘이 집중되는 것은 제도화 수준을 떨어뜨리는 결과를 초래한다.⁹⁾ 그리코(Joseph M. Grieco)도 힘의 배분이 상대적으로 균형적인 유럽과 힘의 격차가 심한 동아시아를 비교하여 패권의 존재와 제도화 수준은 반비례 관계에 있다는 주장을 뒷받침하고 있다.¹⁰⁾

다음으로 이익에 기반한 레짐이론은 국가를 자신의 이익을 추구하는 이기적 행위자로 간주하고 이들이 각각 자국의 이익을 극대화하기 위해서 레짐이 창출된다는 입장이다. 커헤인(Robert O. Keohane)은 국제정치 구조는 무정부상태이며 국가는 국제정치의 중요한, 합리적 행위자라는 현실주의의 기본 가정을 인정한다. 그러나 그는 국제레짐의 형성과 유지에서 패권국의 존재가 필수적이라고 주장하는 현실주의적 레짐이론과는 달리, 패권국이 부재하더라도 국제레짐은 유지되었던 사례가 있다는 점을

8) 최영중. 2006. “국제금융의 제도화: 힘과 제도화의 상관관계를 중심으로.” 『국제정치논총』. 46(4). pp. 113-136.

9) James M. Smith. 2000. "The Politics of Dispute Settlement Design: Explaining Legalism in Regional Trade Pacts" *International Organization* 54(1). pp. 137-180.

10) Joseph M. Grieco. 1997. "Systemic Sources of Variation in Regional Institutionalization in Western Europe, East Asia and the America," in Edward D. Mansfield and Helen M. Milner. eds. *The Political Economy of Regionalism*. Columbia University Press.

근거로 패권안정론의 한계를 지적했다. 그는 죄수의 딜레마 상황과 같이 국가들이 협력에 실패하는 원인이 높은 정보 비용(information cost)과 거래비용(transaction costs)에 있다고 보았다. 이러한 문제를 해결하고 국제협력을 촉진할 수 있는 것이 바로 국제레짐인데, 국가들은 레짐을 통해 달성할 수 있는 공동의 이익(common interest)과 레짐 창출의 비용을 합리적으로 계산하여 제도를 만들고 유지한다는 것이다.¹¹⁾

스타인(Arthur A. Stein)도 이익에 근거하여 공동 이익의 딜레마(dilemmas of common interests)와 공동 혐오의 딜레마(dilemmas of common aversions)가 발생하는 상황에서는 국제레짐이 형성된다고 주장한다. 국가들은 독립적으로 합리적 계산에 따라 자국의 이익을 극대화하고자 한다. 그는 이러한 행동이 죄수의 딜레마 상황처럼 국가들에게 차선의 결과를 가져올 수 있는 경우를 공동 이익의 딜레마라고 부르고, 국가들에게 반드시 피하고 싶은 최악의 결과가 초래될 수 있는 경우는 공동 혐오의 딜레마라고 명명했다. 이 두 경우 국가들은 독립적인 이기적 선택을 자제하고 협력을 공식적으로 제도화할 동기가 생기는데 이것이 국제레짐의 형성을 가능하게 한다는 이론이다.¹²⁾

또 다른 이익 기반 레짐 이론으로는 영(Oran R. Young)의 연구가 있다. 그는 레짐이 형성되는 유형을 자연발생적(spontaneous) 유형, 협상에 의한(negotiated) 유형, 부과되는(imposed) 유형으로 나누었는데 이 중 자연발생적 유형과 협상에 의한 유형에서는 국가들의 이기적이고 합리적인 계산이 레짐을 형성하는 주된 요인이라고 보았다.¹³⁾

11) Robert O. Keohane. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press; 1988. "International Institutions: Two Approaches" *International Studies Quarterly* 32. pp. 379-396.

12) Arthur A. Stein. 1982. "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World." *International Organization* 36(2). pp. 299-324.

13) Oran R. Young. 1982. "Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes." *International Organization* 36(2). pp. 277-297.

힘의 분포에 근거한 레짐이론과 이익에 근거한 레짐이론은 이론적 간결함이라는 측면에서는 강점이 있지만, 국가가 주요 행위자이며 국가는 합리적이고 단일하다는 가정에 기반하고 있기 때문에 국가 이외의 다양한 행위자들의 역할을 간과했다. 특히 현실주의적 접근은 국가가 고정된 국가 이익을 추구한다고 전제한다. 그러나 국가 이익이란 국제적 환경뿐만 아니라 해당 국내의 정치적, 경제적, 사회문화적 환경에 따라 그 내용이 지속적으로 변화한다. 무엇보다 국가가 해당 이익을 창출해내는 과정에서 국내정치가 어떻게 작용했는지에 따라 해당 정책에 대한 국내의 지지도가 달라지기 때문에, 국내정치는 국가가 국제사회에서 해당 이익을 강력하게 추구할 수 있을 것인지 여부에도 영향을 미친다. 즉 국가 이익을 고정적이며 외생적으로 주어지는 것이라고 보는 입장은 국가 이익이 형성되는 과정이나 그 추진력이 어느 정도 되는지에 대한 세밀하고 구체적인 설명을 제시하지 못한다는 한계를 가지고 있다.¹⁴⁾

이런 점을 비판하며 대안적 이론으로 등장한 것이 지식에 근거한 인지주의 레짐이론이다. 지식 기반 레짐이론은 행위자들이 주어진 이익을 극대화하기 위해 오로지 합리적 계산에만 의존하여 행동하는 것이 아니라, 지식과 이념에 의해 행위자의 이해관계가 바뀔 수 있고 이에 따라 기대의 수렴(convergent expectations)이 발생할 때 레짐이 형성된다는 이론이다. 즉 이 이론에서는 지식과 관념 특히 지식 공동체(epistemic community)를 레짐 형성의 주요 변수로 보는 것이다.¹⁵⁾ 지식 공동체란

14) Alexander L. George. 1980. *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy : The Effective Use of Information and Advice*. Westview Press. pp. 217-220; Ole R. Holsti. 1991. "International Relations Models." in Michael J. Hogan and Thomas G. Paterson. eds. *Explaining the History of American Foreign Relations*. Cambridge University Press. p. 61.

15) Stephan Haggard and Beth A. Simmons. 1987. "Theories of International Regimes." *International Organization* 41(3). pp. 491-517; Ernst B. Haas. 1991. *When Knowledge is Power*. University of California Press; Oran R. Young and Gail Osherenko, 1993. "The Formation of International Regimes: Hypotheses and Cases." in Oran R. Young and Gail Osherenko.

특정 분야에서 전문성과 능력을 갖춘 전문가 네트워크, 그리고 그 분야의 정책 결정과 관련된 권위 있는 지식의 총체를 의미하는 것으로, 애들러(Emanuel Adler)와 하스(Peter M. Hass)는 지식 공동체가 다음의 네 단계를 통해 국제레짐의 형성과 유지에 영향을 미친다고 보았다. 첫째, 지식 공동체는 정책 혁신(policy innovation) 단계에서 이슈 규정에 영향을 미치며, 둘째, 정책 확산(policy diffusion) 단계에서도 중요한 역할을 한다. 이들은 초국가적 네트워크를 형성하고 있기 때문에 새로운 아이디어와 혁신적 정책을 다른 국가로 전파시킬 수 있다. 셋째, 지식 공동체는 다양한 주장을 포괄하는 통합적 대안을 제시함으로써 정책 선택(policy selection) 단계에도 영향을 미치고 마지막으로 레짐의 지속(regime persistence)에서도 핵심적 역할을 수행한다.¹⁶⁾

그러나 지식 공동체가 국제레짐 형성에 영향을 미칠 수 있는 것은 협상(bargaining)을 통해서인데, 지식 기반 이론은 이 협상의 과정 혹은 갈등의 해결 과정에 대해서는 이론적 관심을 보이지 않고 있다. 이 이론은 지식 공동체의 역할을 강조하고 있을 뿐, 구체적으로 언제, 어떤 조건 하에서 지식 공동체의 연합(epistemic coalition)이 국제정치 결과에 영향을 미치는지는 설명하지 못하는 것이다.¹⁷⁾

또한 이들은 국제사회에서 실질적으로 법과 질서를 형성하고 이를 집행할 능력을 갖춘 강력한 행위자는 여전히 국가라는 점을 간과하고 있다. 물론 구성적 권력이 물질적 토대를 갖춘 실질적 권력에 영향을 줄 수 있

Polar Politics: Creating International Environmental Regimes. Cornell University Press.

- 16) Emanuel Adler. 1992. "Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program." *International Organization* 46(1). pp. 367-390; Peter M. Haas. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." *International Organization* 46(1). pp. 1-35.
- 17) James K. Sebenius. 1992. "Challenging Conventional Explanations of International Cooperation: Negotiation Analysis and the Case of Epistemic Communities." *International Organization* 46(1). pp. 325-326.

는 것은 사실이지만 그 영향력은 구성적 권력이 실질적 권력의 이익과 부합할 때 극대화 될 뿐 그 반대가 될 때는 '지식' 혹은 '아이디어'는 큰 역할을 하지 못하는 경우가 많다. 또한 지식 공동체의 구성원과 종류가 다양하기 때문에 각각이 다른 주장을 펼치고 그들 내부에서도 갈등이 있을 수 있다. 즉 지식 공동체가 보편적이고 통합된 목소리를 낸다고 가정하기는 어렵고, 결국 이들 간에도 갈등이 존재한다면 이는 기존에 존재하는 국가 간의 갈등으로 수렴될 가능성이 높다. 이러한 점에서 인지주의 이론은 국가들이 만드는 국제레짐의 형성을 설명하기에는 한계가 있다고 판단된다. 따라서 본 논문에서는 국가 중심적 주장의 단면적 성격만 비판할 뿐 국가가 가지는 실질적인 영향력은 긍정적으로 포용하고자 한다.

국제정치 혹은 국제관계 현상은 개별 국가들의 다양한 대외정책이 국제사회에서 상호작용한 결과이며, 국가의 정책결정은 한 국가 내에서 이루어진다.¹⁸⁾ 국제정치 현상인 국제레짐 역시 개별 국가들의 정책이 상호작용한 결과로 나타나는 것이며 이 국가 정책은 해당 국가의 국내정치적 요소가 강하게 작용하여 결정된다. 즉 국제레짐의 창설을 설명하기 위해서는 국제정치적 요소만이 아니라 각국이 선호하는 정책들을 고려해야 하고 이것은 국내정치적 요소를 살펴봐야 한다는 것을 의미한다.

2. 외교정책 결정에 관한 연구

국제해양레짐의 형성 동학을 설명하기 위해서는 국가의 선호 및 관련 해양정책을 살펴보아야 한다. 그런데 여기서 말하는 해양정책은 해양레짐의 형성 과정에서 한 국가가 다른 국가에 대하여 자국의 이익을 주장

18) 남궁곤. 2004. “외교정책결정 이론.”. 우철구·박건영 편. 『현대 국제관계이론과 한국』. 사회평론. p. 291; Steve Smith. 1986. "Theories of Foreign Policy: An Historical Overview." *Review of International Studies* 12(1). p. 13.

하기 위해 취하는 행동이라는 점에서 대외정책의 성격을 갖는다.

외교정책 결정에 대한 이론 역시 다른 국제정치 이론과 마찬가지로 현실주의적 시각의 영향을 받았다. 현실주의적 접근은 국가 간 권력 배분 구조가 국가의 외교정책 행위를 구속하는 방식에 집중하였다. 외교정책을 국가의 대외 행동으로 파악하고 국가의 행동은 외부 환경, 국제정치 수준의 자극에 대한 반작용으로 간주했다. 또한 외교정책 결정의 과정 보다는 외교정책 결정의 ‘결과’와 ‘환경’에 주목하고, 국가 혹은 국가의 기능을 대리 수행하는 정부를 외교정책을 결정하는 유일한 단위로 상정했다.¹⁹⁾

그러나 1950년대 중반에 이르러 국제정치 분야에서 국가를 유일하고 합리적인 행위자로 간주하는 현실주의적 시각이 비판을 받으면서 외교정책 결정에 관한 연구도 새로운 경향을 띠게 되었다. 먼저 외교정책 결정 이론은 외교정책의 결과적 측면보다는 ‘투입’이나 ‘요인’과 같은 과정적 측면에 관심을 보이게 되었고 국가만이 유일한 행위자라는 가정도 받아들이지 않았다. 외교정책 결정에 영향을 미치는 주체는 국내 수준에도 다양하게 존재하기 때문에 외교정책 결정 과정에 대한 분석에서 국제 체제 구조가 아닌 국내정치적 요소도 고려 대상에 들어가게 되었다.

이에 따라 외교정책 결정과 관련해서 국내정치와 국제정치를 연계하거나 국내정치 요인을 강조하는 연구 흐름이 나타났다.²⁰⁾ 외교정책 결정 과정에서 국내적 요인을 강조하는 연구로는 다음의 세 가지 연구 경향이

19) 남궁곤. 2004. “외교정책결정 이론.” 우철구·박건영 편. 『현대 국제관계이론과 한국』. 서울: 사회평론. pp. 293-294.

20) 국내정치와 국제정치의 연계에 관한 연구 흐름으로는 James N. Rosenau. 1969. "Toward the Study of National-International Linkages." in James N. Rosenau. *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*. Free Press; Karl W. Deutsch et al. 1957. *Political Community in the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton University Press; Earnest B. Haas. 1958. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford University Press 등 참고.

있다. 첫째, 카젠스타인(Peter J. Katzenstein)과 크래즈너(Stephen D. Krasner)는 국내적 요인 중에서도 정치 구조에 주목하여 외교정책을 설명했다. 카젠스타인은 외교정책의 결정 과정에서 국제적 영향만을 고려하는 기존의 연구를 비판하고 국가의 대외경제정책을 설명하기 위해 국내정치적 요소를 살펴봐야 한다는 점을 주장했다. 그는 미국과 프랑스의 대외경제정책에서 차이가 나타나는 이유를 각국의 국가-사회 관계에서 찾았다. 즉 국가의 정책결정 과정에서 국가와 사회 중 어느 것이 우선하는지를 외교정책의 결정 요인으로 제시한 것이다. 그에 따르면 국가기구의 중앙집중도와 사회세력으로부터의 독립성이 그 국가의 상대적 힘을 결정하는데, 미국은 제도적으로 분권적인 정치 구조를 갖고 있기 때문에 국제사회에서 일관성이 결여된 외교정책을 펼쳤다고 평가된다.²¹⁾

크래즈너는 국가가 국가 이익(national interest)을 추구하는 독립적인 행위자(autonomous actor)라는 기본 전제 하에 외교정책을 이해하고 있지만, 국내 정치구조로부터 받는 압력도 외교정책 결정 과정에서 매개변수에 상응하는 중요한 영향을 미친다고 강조했다. 그는 미국이 대외적으로는 강하고 대내적으로는 약한 국가, 즉 국가-사회의 관계에서 국가는 약하고 사회는 강한 정치구조를 보이는 국가라고 평가했다. 따라서 그는 비교적 사회와 단절되지(insulated) 않은 정부 기관에서 정책을 결정할 경우, 국가의 선호(state preferences)를 추구하는 데에 사회의 압력이 큰 장애물로 작용하여 비밀관적인 외교정책이 나타났다고 보았다.²²⁾

21) Peter J. Katzenstein. 1976. "International Relations and Domestic Structures: Foreign economic policies of advanced industrial states." *International Organization* 30(1). pp. 1-45; Peter J. Katzenstein. 1978. "Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy." in Peter J. Katzenstein. ed. *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. University of Wisconsin Press.

22) Stephen D. Krasner. 1978a. *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*. Princeton University Press. pp. 55-90; Stephen D. Krasner. 1978b. "United States Commercial

이 연구들은 국내적 요인을 강조하고 있다는 점에서는 체계 수준의 이론들과 차별성을 보이지만 국내정치의 구조에만 주목하고 있다는 점에서는 여전히 한계를 드러내고 있다. 구조는 단기간에 변화하는 것이 아니기 때문에 비교적 빠르게 변화하는 외교정책을 이보다는 느리게 변화하는 구조라는 변수만으로 설명하는 것은 불충분하다. 또한 ‘사회’와 대비되는 개념인 ‘국가’는 하나의 이익을 추구하는 단일한 행위자가 아니다. 즉 이들이 ‘국가’라고 부르는 정책결정 행위자는 의회와 행정부로 나뉘어 있으며, 여기에서 의회를 임의로 제외한다 하더라도 행정부 부처 간 의견이 다르기 때문에 ‘국가’를 통일된 행위자로 볼 수 없다.²³⁾

둘째로 엘리슨(Graham T. Allison)의 관료정치 모델은 정책 결정 과정을 정부 내 다양한 행위자들 간의 정치게임의 결과로 간주한다. 그리고 정부 내 행위자들의 입장은 자기가 속한 조직의 목표나 이해관계에 따라서 결정된다고 가정한다.²⁴⁾ 따라서 관료들은 자신의 소속 부서의 정책적 이익을 달성하기 위해 경쟁 혹은 타협을 한다. 엘리슨의 이론은 국가를 단일한 행위자로 간주하는 기존 연구의 단점을 보완하고 정부 내 행위자들의 정치적 게임에 따라 정책이 어떤 내용으로 결정되는지 설명할 수 있다는 점에서는 유용하다.

그러나 관료정치 모델은 대외정책의 결정과정을 설명하는 여러 개의 독립변수 중 하나가 될 수 있을 뿐, 그 하나만을 유일한 독립변수로 설정하기에는 많은 무리가 따른다. 특히 어떤 대외정책이 사회분야의 이익집단의 이해관계가 결부되었거나 국가 수준의 안보문제가 결합된 사안이라

and Monetary Policy: Unravelling the Paradox of External Strength and Internal Weakness." in Peter J. Katzenstein. ed. *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. University of Wisconsin Press. pp. 51-87.

23) Robert D. Putnam. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization* 42(3). p. 432.

24) Graham T. Allison. 1999. *Essence of Decision*. 김태현 역. 2005. 『결정의 엡센스: 쿠바 미사일 사태와 세계 핵전쟁의 위기』. 모음북스.

면 관료 조직 싸움의 입지는 점점 줄어든다. 민주국가의 대외정책 결정 과정에는 다양한 사회단체 및 이익집단, 그리고 이를 대변하는 각각의 의원들, 행정부에서도 안보담당 부서, 경제 담당부서 등 수많은 정치 참여자가 직간접적 영향을 미치고 있다.²⁵⁾ 이러한 영향력은 정책의 성격에 따라 상이하며 이 정책에 개입되는 이해관계가 무엇인지, 또 그에 따라서 새롭게 두드러지는 정치 참여자는 누구인지 등이 밝혀져야 알 수 있는 것이다. 본 논문에서 다루고 있는 해양레짐은 타 국가와의 안보 갈등, 경제수역을 둘러싼 국가의 이익 등 특정 이해관계가 강하게 얽혀있기 때문에 정치구조와 거기에 속해 있는 공무원들에만 주목하는 위의 설명으로는 그 동학을 밝혀내기 어려울 것이라고 볼 수 있다.

세 번째 연구 경향은 정책 결정 과정을 사회적 행위자를 중심으로 설명하고 있다. 이 연구는 외교정책이 사회세력이나 정치 집단들 간 경쟁과 타협의 결과라는 입장이다. 즉 정부 자체는 정책의 형성에 핵심적 역할을 하지 못하며 정책은 사회적 행위자들의 이익과 이들의 상대적 역량의 결과로 나타난다는 것이다. 가장 대표적인 사회적 행위자로는 이익집단을 들 수 있다.²⁶⁾

그런데 사회적 행위자의 요구가 국가 정책에 그대로 직결되는 것은 아니기 때문에 관료의 역할과 이익집단을 대표하는 의회의 역할도 함께 고려해야 한다. 또한 외교정책의 경우 국내 행위자만이 영향을 끼치는 것이 아니라 다른 국가들과의 상호작용을 통해 국가정책이 최종적으로 결정되기도 한다. 따라서 위의 세 가지 연구는 어느 하나만으로 외교정책의 결정을 충분히 설명하지는 못한다.

외교정책 결정과 관련해서 국제정치와 국내정치를 연계하는 한편 다양한 정책 결정 요인을 제시한 연구로는 로즈너(James N. Rosenau)의 예

25) Lloyd Jensen. 1982. *Explaining Foreign Policy*. 김기정 역. 1994. 『외교정책의 이해』. 평민사. pp. 130, 164.

26) John G. Ikenberry, David Lake, Michael Mastanduno. eds. 1988. *The State and American Foreign Economic Policy*. Cornell University Press.

비이론(pre-theory)이 있다. 그는 국가의 대외정책 결정에 영향을 미치는 변수를 개인, 역할, 정부, 사회, 체계라는 다섯 가지 수준에서 제시하고 있다. 개인적 변수는 정책결정자의 가치, 능력, 경험 등 개인적 성향을 의미하는데, 이것은 특정 정책결정자의 선택이나 행동을 타국 정책결정자들의 선택 및 행동과 구별할 수 있게 하는 요소이다. 둘째로 역할 변수는 개인적 성향과는 무관한 조직상의 역할에 의해 형성되는 변수이다. 셋째, 정부 변수는 정책결정자들의 선택을 제한하거나 강화하는 정부 구조에 대한 것이다. 넷째, 사회적 변수는 대외적 행위에 영향을 미치는 비정부 측면의 요인이다. 마지막으로 체계 변수는 사회의 외적 환경이나 외부에서 발생하는 행동과 같은 비인적 측면으로 구성된다. 그리고 그는 외교정책이 그 국가의 유형에 의해 설명될 수 있다고 주장하면서 국가의 유형을 국가의 물리적 크기, 경제발전 정도, 정치 체제에 따라 여덟 가지로 나누었다. 그는 영토, 지위, 인적 자원, 비인적 자원이라는 네 가지 이슈 영역에 따라서 위의 다섯 변수가 외교정책 결정에 미치는 상대적 영향력(relative potency)이 각 국가 유형별로 다르다고 하였다.

로즈너의 예비 이론은 국가의 외교정책을 설명하기 위해 국제적 요인과 국내적 요인을 함께 고려하고 있다는 점에서는 의의가 있지만, 변수들의 우선순위를 제시하는 데에 그치고 있어 각 변수가 어떤 방향으로 외교정책 결정에 영향을 미치는지에 대해서는 설명이 부족하다. 또한 영토 및 비인적 자원 이슈의 성격을 모두 지니는 해양정책의 경우에는 어떤 변수가 우선적인 영향을 미치는지 설명하기 어렵다.

3. 유엔해양법협약과 미국의 해양정책에 관한 연구

본 논문의 연구 사례인 유엔해양법협약에 대해서는 많은 연구가 진행되어 왔다. 그런데 이들 연구는 주로 유엔해양법협약 상의 개념이나 규정을 법적으로 어떻게 해석할 것인지 혹은 유엔해양법협약의 국제법으로서 지위는 어떻게 되는지에 대해서 논의하고 있다. 법적인 측면보다는 국제

적 협상의 과정에 주목하는 연구도 있지만 이러한 연구도 협상의 과정을 시간의 흐름에 따라, 혹은 협상의 쟁점 별로 서술한 연구들이 대부분이다. 나이트(H. Gary Knight)는 기존의 해양자유 레짐이 제 1, 2차 유엔 해양법 회의와 제 3차 유엔해양법 회의의 준비 기구인 유엔 심해저위원회 회를 거치면서 어떻게 변화해왔는지, 그리고 그 과정에서 드러난 국가들의 주장은 어떠했는지를 시간의 흐름에 따라 설명하고 있다.²⁷⁾ 이밖에는 세 차례의 유엔해양법 회의 중 어느 한 회의만을 대상으로 하여 협상 내용을 서술적으로 설명한 연구들이 있다.²⁸⁾

그리고 특정한 쟁점 별로 국가들의 의견이 어떻게 나뉘어 있었고 협상은 어떻게 진행되었는지를 서술한 연구들이 있다. 이 연구들이 다루는

27) H. Gary. Knight. 1974. "Issues Before the Third United Nations Conference on the Law of the Sea." *Louisiana Law Review* 34(2). pp. 155-196.

28) Philip C. Jessup. 1959. "The United Nations Conference on the Law of the Sea." *Columbia Law Review* 59. pp. 234-268; Arthur H. Dean. 1958b. "The Geneva Conference on the Law of the Sea: What was Accomplished." *The American Journal of International Law* 52(4). pp. 607-628; 1960. "The Second Geneva Conference on the Law of the Sea: The Fight for Freedom of the Seas" *The American Journal of International Law* 54(4). pp. 751-789; D. W. Bowett. 1960 "The Second United Nations Conference on the Law of the Sea." *International and Comparative Law Quarterly* 9(3). pp. 415-435; Robert L. Friedheim. 1965. "The "Satisfied" and "Dissatisfied" States Negotiate International Law: A Case Study." *World Politics* 18(1). pp. 20-41; Johan L. Lovald. "In Search of an Ocean Regime: The Negotiations in the General Assembly's Seabed Committee 1968-1970." *International Organization* 29(3). pp. 681-709; John R. Stevenson and Bernard H. Oxman. 1975a. "The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The 1974 Caracas Session." *The American Journal of International Law* 69(1). pp. 1-30; Bernard H. Oxman. 1979. "The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The Seventh Session (1978)." *The American Journal of International Law* 73(1). pp. 1-41.

쟁점은 대륙붕, 해양에 대한 과학적 탐사, 심해저 개발 문제 등 매우 다양하다.²⁹⁾ 이런 실질적인 쟁점뿐만 아니라 회의의 진행 방식과 의결 과정과 같이 유엔해양법 회의의 절차상의 규칙에 대해 설명하는 연구도 있다. 이러한 연구는 주로 제 3차 회의에서 어떻게 다수결 혹은 컨센서스 방식의 절차가 확정되었는지 논의의 과정을 보여주는 데에 집중되어 있다.³⁰⁾

그리고 유엔해양법협약과 관련된 미국의 해양정책에 대한 연구는 미국의 입장에서 자국의 해양정책을 평가하거나 특정 정책을 옹호하는 의도를 갖고 있는 경우가 많다. 이러한 연구들은 주로 미국이 유엔해양법협약에 가입하지 않은 것을 정당화할 만한 이유를 제시하여 그러한 선택을 옹호하거나 장차 미국의 입지가 불리해질 것을 우려하여 협약을 거부한 것을 비판하고 있다.³¹⁾

29) Ocean Policy Committee of the Commission on International Relations NAS-NRC. 1977. "The Marine Scientific Research Issue in the Law of the Sea Negotiations." *Science, New Series* 197. pp. 230-233; Mati L. Pal. 1978. "Issues in Deep-Sea Resource Assessment." *Natural Resources Forum* 2(4). pp. 385-389; Marjorie M. Whiteman. 1958. "Conference on the Law of the Sea: Convention on the Continental Shelf." *The American Journal of International Law* 52(4). pp. 629-659.

30) Barry Buzan. 1981. "Negotiating by Consensus: Development in Technique at the United Nations Conference on the Law of the Sea." *The American Journal of International Law* 75(2). pp. 324-348.

31) Jonathan I. Charney. 1983. "The United States and the Law of the Sea after UNCLOS III-The Impact of General International Law." *Law & Contemporary Problems* 46(2). pp.37-54; James L. Malone. 1983. "The United States and the Law of the Sea after UNCLOS III." *Law & Contemporary Problems* 46(2). pp. 29-36; Ryan C. Amacher and Richard James Sweeney. eds. 1976. *The Law of the Sea: U.S. Interests and Alternatives*. American Enterprise Institute for Public Policy Research; Ratiner, Leigh S. 1982. "The Law of the Sea: A Crossroads for American Foreign Policy." *Foreign Affairs* 60. pp. 1006-1021.

평가 목적의 연구에서 벗어나 미국의 해양정책을 비교적 객관적으로 설명하고자 한 연구도 있는데 그 중에는 홀릭(Ann L. Hollick)의 연구가 대표적이다. 그는 1930년대에서 1970년대에 이르기까지 미국의 해양정책과 유엔해양법 회의에서 나타난 협상 과정을 자세히 다루고 있다.³²⁾

그런데 위의 연구들은 유엔해양법협약이라는 국제해양레짐이 등장하게 된 동학을 설명하기엔 부족하다. 세 차례의 유엔해양법 회의를 거치는 동안 어떻게 레짐이 최종적으로 창출될 수 있었는지를 변수나 이론적 틀을 통해 분석한 연구가 매우 드물고, 해양레짐과 관련된 미국의 해양정책 결정 과정에 대해서도 사실의 전달 수준에 그치는 연구가 주를 이루기 때문이다. 홀릭의 연구도 미국의 해양정책을 설명할 수 있는 이론적 틀을 제시하지는 못했으며, 미국의 일련의 행동을 시간의 순서에 따라 나열한 것에 불과하다.

물론 라울센(Finn Laursen)과 같이 서술적인 설명에서 나아가 미국의 해양정책 결정 요인을 비교적 체계적인 이론으로 설명하고자 한 연구도 있다. 그는 국가주의, 상호의존, 관료정치, 국내정치라는 네 가지 틀에 입각해서 미국의 해양정책을 설명하고자 했다.³³⁾ 그러나 그의 연구에 따르면 이 네 가지 이론들 중 어느 하나도 미국의 해양정책을 단독으로 설명할 수는 없기 때문에, 미국의 해양정책을 설명하는 종합적이고 체계적인 설명은 여전히 부족하다.

제 2 절 분석틀

앞서 밝혔듯이 국제레짐의 창출을 설명하기 위해서는 체계 수준의 변수들뿐만 아니라 국내정치적 요소도 고려해야 한다. 국제레짐의 형성은 궁

32) Ann L. Hollick. 1981. *U.S. Foreign Policy and the Law of the Sea*. Princeton University Press.

33) Finn Laursen. 1982. "Security vs Access to Resources: Explaining a Decade of U.S. Ocean Policy." *World Politics* 34(2). pp. 197-229.

극적으로 개별 국가들의 선호 혹은 그러한 선호가 반영된 정책의 조율이 선행되어야 가능하다. 그런데 국가의 선호나 정책은 국내정치적 요소를 고려하지 않고서는 설명할 수 없다. 국내의 다양한 사회적 행위자들이 국가의 정책 형성 과정에 영향을 미치기 때문이다. 따라서 본 논문에서는 유엔해양법협약이라는 국제레짐이 창출되는 과정을 국가들 간 선호의 조정 과정으로 파악하고, 이러한 국가의 선호는 국내적으로 어떤 과정을 거쳐 형성되는지를 먼저 살펴보고자 한다. 그런데 라울센이 지적했듯이 국가의 정책 결정 과정은 국내정치의 어느 한 가지 변수만으로는 충분히 설명되지 못하기 때문에 국내정치의 다양한 요소를 고려할 필요가 있다. 본 연구에서는 모라브직(Andrew Moravcsik)의 2-단계 모형(two-stage model)이 이러한 작업을 하나의 체계적인 틀로 구성하여 국제해양레짐의 창출을 설명할 수 있다고 보았다.

1. 모라브직의 2-단계 모형

모라브직은 힘의 배열을 강조하는 현실주의나 제도와 정보의 배열을 강조하는 제도주의 등 기존 국제정치 이론의 한계를 지적하고, 국가 선호의 배열을 핵심 변수로 하여 국제정치를 설명하고자 했다. 그는 자유주의적 시각으로 국제정치를 설명하기에 앞서 다음의 세 가지 가정을 제시한다. 첫째, 국제정치의 근본적 행위자들은 개인과 사적 집단들이라는 가정이다. 이들은 일반적으로 합리적이며 위험을 회피하려 하고, 자원의 희소성, 갈등하는 가치들, 사회적 영향의 변화에 의해 주어지는 제약 하에서 서로 다른 이익을 추구하는 존재이다. 모라브직은 국내의 사적 집단들이 추구하는 이익이 자연스럽게 조화를 이루거나 하나로 수렴된다고 보지 않는다. 이 집단들의 행위는 믿음의 차이, 자원의 희소성, 정치권력의 불평등에 의해서 협력 혹은 갈등의 양상을 보인다.

둘째, 국가는 국내사회의 하위집단을 대표한다는 가정이다. 국가 관료는 여러 사회적 행위자들 중 누구의 이익을 국가 선호로 규정할지 결정하며

이러한 대표된 이익의 실현을 위해 국제정치적으로 행동한다. 여기에서 중요한 점은 국가에 의한 대표가 집단 간 권력의 불평등을 반영한다는 것이다. 즉 특정 개인 혹은 집단이 다른 개인이나 집단에 비해 더 많이 대표되며 이 과정에 의해 특정 집단의 사회적 압력이 국가 선호로 전환된다.

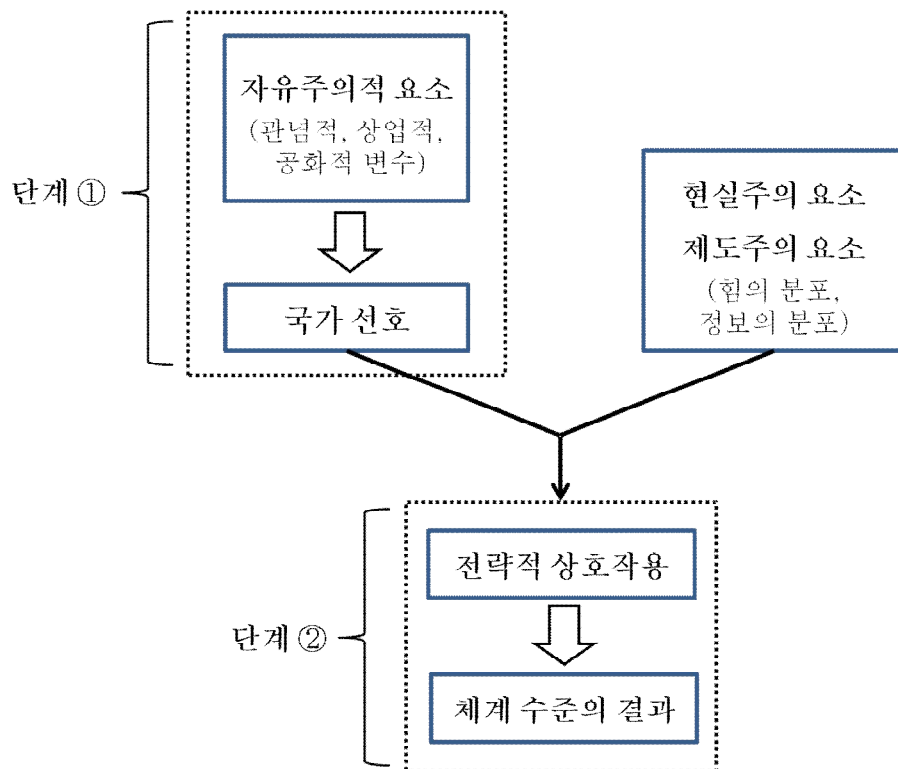
셋째, 상호의존적인 국가 선호의 배열이 국가 행위를 결정한다는 가정이다. 국가는 자신의 선호를 무제한적으로 추구할 수 있는 것이 아니라 타 국가들의 선호와 정책적 상호의존에 의해 제약을 받는다. 즉 국가 선호의 배열이 국제정치에서 국가 행동을 결정하는 가장 중요한 변수인 것이다.

이러한 가정들을 전제로 모라브직은 국제정치에서 국가의 행위를 2단계에 걸쳐 분석해야 한다고 본다. 모라브직이 제시한 자유주의 이론들은 관념적 자유주의, 상업적 자유주의, 공화적 자유주의인데, 관념적 자유주의는 국내의 사회적 정체성과 가치들에 주목하고, 상업적 자유주의는 국가 간 거래로 인한 시장 인센티브에 주목한다. 마지막으로 공화적 자유주의는 국내적 대표성과 지대추구 행위에 주목하여 국가 내의 충돌과 국가 선호의 형성을 설명한다.

이를 바탕으로 국가 행위를 2단계 과정으로 분석하면, 우선 첫 번째 단계에서 국가와 사회의 관계에 대한 관념적, 상업적, 공화적 자유주의적 이론으로 국가의 선호가 결정된다. 두 번째 단계는 이러한 국가 선호들 간의 합의를 이끌어 내기 위해 국가들이 토론하고 협상하는 과정이다. 이 단계는 힘의 분포와 정보의 분포(distribution of capabilities and information)에 주목하는 현실주의와 제도주의 이론에 의해서도 설명될 수 있는 단계이다. 아래 그림에서 나타나듯이 국가의 선호는 직접적으로 전략적 결과에 영향을 미친다. 뿐만 아니라 국가 선호는 간접적으로도 전략적 결과에 영향을 준다. 힘과 정보의 분포에 따라 형성된 전략적 상황(strategic circumstances)은 국가 간 상호작용에 영향을 미치는데, 국가 선호가 바로 이 과정에 영향을 주기 때문이다. 따라서 모라브직의 이

론에 따르면 국가 선호를 설명하는 것이 전략적 상호작용을 분석하는 것에 우선해야 한다.³⁴⁾

<그림 1> 모라브직의 2-단계 모형



34) Andrew Moravcsik. 1997. "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics." *International Organization* 51(4). pp. 513-553.

모라브직의 이론은 앞서 설명했던 이론들이 갖는 한계를 극복하면서 복잡한 국제정치 현상을 체계적으로 설명할 수 있다는 의의를 지닌다. 이 이론은 먼저 레짐의 창출에서 국가 중심적 설명에 치우친 현실주의와 자유주의 이론의 한계를 보완할 수 있다. 그리고 모라브직은 선호의 형성 과정과 국가들 간 상호작용의 단계를 구분하여 국내정치와 국제정치를 체계적인 순서에 따라 하나의 틀로 종합하고 있다.

또한 국가는 현실주의나 제도주의에서 가정하듯이 안보, 주권, 부와 같은 고정된 이익을 극대화하는 것이 아니다. 모라브직의 첫 번째와 두 번째 가정을 종합해보면 국가 선호는 국내의 사회적 행위자들의 다양한 이익이 정치 제도를 통해 차별적으로 대표되면서 형성되는 것이다. 즉 모라브직의 이론에 의하면 국가 선호는 국내 이익 그 자체가 아니라 국내 이익의 분포나 그 이익들이 표출되는 강도 등에 따라서 다르게 나타나는 것이기 때문에 국가 선호를 동태적으로 파악할 수 있다. 이처럼 국내정치에 따라서 국가 선호는 국가별로 또 시기별로 변화하는 것이기 때문에 국가 간 전략적 상호작용 단계에서 국제정치 현상을 설명하는 주요한 변수가 될 수 있다.

이런 점에서 모라브직의 이론은 시기 별로 미국의 선호다 다르게 나타났고 그에 따라 국가 간 상호작용 단계에서 국제레짐의 창설 여부가 달라졌던 유엔해양법협약의 사례를 설명하기에 적합한 이론이다.

2. 논문의 분석틀

이 논문에서는 모라브직의 모형을 적용하여 국제해양레짐의 형성 동학을 밝히고자 하는데 그의 모형의 1단계에 해당하는 부분을 분석할 때에는 미국을 분석 대상으로 하였다. 그리고 나머지 국가들은 2단계에서 미국의 선호와 상호작용하는 타국의 선호로 치환하여 별도로 선호 형성 과정을 살펴보지는 않았다. 이는 1장에서 제기한 문제, 즉 미국이 세계의 강대국이자 국제해양레짐의 형성 과정에서 중대한 영향력을 행사할 수

있는 지위에 있음에도 불구하고 왜 유엔해양법협약이 미국의 선호대로 형성될 수 없었는지에 대한 설명을 하기 위함이다.

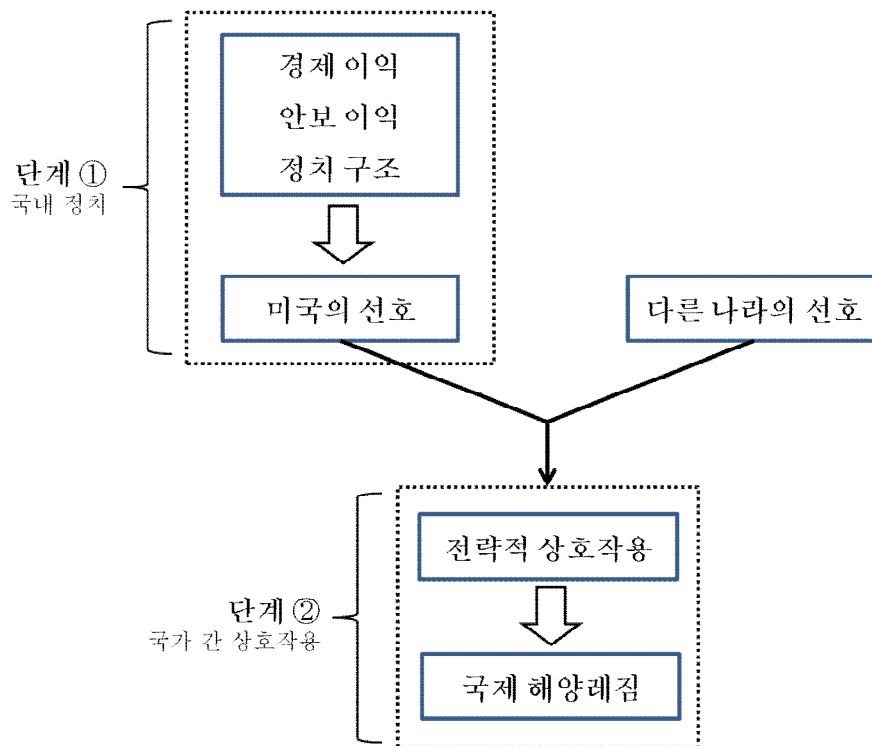
또한 모라브직의 이론을 본 연구의 사례에 적용할 때에는 국가 선호를 결정하는 요인들도 수정할 필요가 있다. 모라브직의 이론에서 국가의 선호는 국내 행위자들의 경쟁하는 이익이 정치구조를 통해 선별적으로 대표되어 형성되는 것이다. 그런데 해양의 이용과 관련된 미국의 국내 이익은 크게 자원의 개발에서 얻는 경제적 이익과 군사적 활동에서 얻는 안보 이익으로 나뉜다. 그리고 경제적 이익은 국가의 해양관할권을 넓히는 것을 선호하는 반면 안보 이익은 국가의 해양관할권을 축소하는 것을 선호하기 때문에 서로 갈등관계에 있다. 즉 해양레짐의 형성 과정에서 나타난 미국의 선호를 설명할 때에는 관념적, 상업적, 공화적 자유주의 이론에서 제시하는 자유주의 요인들보다는 해양과 관련된 안보 이익과 경제적 이익이 미국 내에 어떻게 분포되어 있는지가 더 중요한 변수이다. 또한 갈등관계에 있는 안보 이익과 경제적 이익이 어떻게 선별적으로 대표되어 미국의 선호를 구성하는지 파악하기 위해서 국내정치 구조를 함께 고려해야 한다.

따라서 본 논문의 분석틀 제 1단계에서는 국내 이익의 분포와 정치구조를 통해 각각의 유엔해양법 회의가 개최되는 시기에 미국의 선호는 어떤 내용이었는지를 설명할 것이다. 미국 내에서 안보 이익과 경제적 이익 중 어떤 이익이 더 강하게 표출되었는지는 시기별로 상이하며 같은 경제적 이익이라도 시기에 따라 그 구체적 내용이 달랐다. 따라서 두 시기의 국내 이익 분포는 미국 선호를 설명하는 중요한 변수이다. 또한 두 시기별로 이러한 이익을 대변하는 정부 기구에서도 차이가 있었기 때문에 제 1, 2차 유엔해양법 회의가 개최되던 시기와 제 3차 유엔해양법이 개최되던 시기의 미국의 선호는 그 내용과 강도에서 차이를 보였다.

다음으로는 미국의 선호가 타국의 선호와 전략적 상호작용을 거치는 단계를 설명하고자 한다. 1단계에서 살펴볼 미국 국내정치는 미국 선호의 내용을 결정할 뿐만 아니라 그 선호의 강도에도 영향을 미친다. 본 논문

은 바로 이 선호의 강도가 국제 해양레짐이 창설 여부를 결정하는 변수임을 밝히고자 한다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

<그림 2> 논문의 분석틀



국제해양레짐이 형성되기 위해서는 국가들 간 갈등이 극명하게 나타나는 쟁점에서 합의가 도출되어야만 한다. 제 1, 2차 회의에서 이에 해당하는 쟁점은 영해와 어업 수역의 폭을 설정하는 문제였으며, 제 3차 회의의 경우에는 심해저 개발 문제가 핵심 쟁점이었다. 그런데 국내정치에 의해서 각 시기의 쟁점에 대한 미국의 선호가 강하게 형성되면 미국이

전략적 상호작용 단계에서 그 선호를 포기 혹은 양보하기가 어렵다. 즉 국제해양레짐 창출은 불가능해지는 것이다. 반면 국내정치에 의해 쟁점 영역에서 미국의 선호가 약하게 형성되면 그에 따라 미국의 양보와 타협이 가능해지고 궁극적으로는 해양레짐이 창설되는 것이다.

제 3 장 해양레짐의 변화 과정

제 1 절 해양자유 레짐

20세기 이전, 즉 유엔해양법협약 이전에 국제사회를 지배하고 있던 해양레짐은 해양자유(freedom of the seas) 레짐이었다. 16세기 초 네덜란드의 법학자였던 휴고 그로티우스(Hugo Grotius)가 제안한 해양자유 원칙은 이후 20세기 중반까지 약 400여 년 동안 지속되었고 해양 공간과 자원의 이용에 대한 국제 관습법적 레짐으로 자리 잡았다. 해양자유 레짐은 공해를 어느 한 국가에 귀속시킬 수 없는 무주지(res nullius)로 간주한다. 즉 공해는 모든 국가나 개인이 무한히 사용하고 개발할 수 있는 자유의 영역이라는 것이다.³⁵⁾

해양자유 레짐은 해양의 자연 자원이 인간의 이용으로 고갈되지 않으며 무한히 존재한다는 믿음에 근거하고 있다. 이 레짐 하에서 각 국가들은 무한한 해양 자원의 이용을 극대화하기 위해 연안국들의 해양 관할 범위를 오늘날보다 좁게 제한하고 대신 공해를 넓게 설정하였다. 이 시기 연안국에게 통상적으로 인정되던 영해의 범위는 3해리로, 연안국은 그 범위 안에서 충분히 자국의 자원 수요를 충족할 수 있었다. 해양자유 레짐은 명문화된 국제법의 형태로 존재한 것은 아니었지만 영국을 비롯한 해양 강국들의 패권 하에서 비교적 견고하게 유지될 수 있었다.

35) Joseph S. Nye. 1975. "Ocean Rule Making from a World Politics Perspective." *Ocean Development & International Law* 3(1). p. 31; 최성두. 2006. "국제 해양환경안전 이슈와 정책레짐 변화." 『해양환경안전학회』. 12(2). p. 115.

제 2 절 새로운 국제해양레짐

1. 기존 레짐의 약화 및 새로운 레짐의 태동

자유와 개방을 핵심 내용으로 하던 해양자유 레짐은 20세기 후반 들어 급격히 약화되는 양상을 보였다. 그리고 이를 대신해 해양의 경계를 설정하려는(enclosure of the oceans)³⁶⁾ 추세로 인해 패러다임의 전환을 겪게 되었다.

1930년대에서 1940년대에만 해도 어느 한 행위자의 해양 이용은 다른 행위자의 해양 이용에 큰 영향을 주지 않았다. 해양 자원은 고갈되지 않는 무한한 것으로 인식되었기 때문에 국가들의 해양 이용이 경쟁적 관계에 있다고 여겨지지 않은 것이다.

그러나 과학 기술의 발달은 이러한 경향을 전면적으로 바꾸어 새로운 해양레짐이 태동하는 데에 결정적 역할을 했다.³⁷⁾ 제 2차 세계 대전은 일시적으로 어업의 위축을 초래했지만 전쟁으로 인한 기술의 발달은 다시 어업을 활성화시키는 역할을 했다. 이러한 기술의 발전은 어족 자원의 분포량에 비해 빠른 속도로 진행되었고 이제 기존의 3해리의 영해만으로는 연안국의 욕구를 충족시키기 어렵게 되었다.

또한 석유 및 광물 자원 등 다양한 해양 자원이 발견되면서 해양이 갖고 있는 가치가 재조명되기 시작했다. 즉 해양 그 자체만이 아니라 해저면도 국가들의 관심의 대상이 되었으며, 이 해저에 매장된 석유와 천연가스를 확보하려는 국가들의 경쟁이 치열해졌다. 따라서 연안국들의 해

36) U.S. Commission on Ocean Policy. 2004. *An Ocean Blueprint for the 21st Century*. p. 19.

37) Anne-Charlotte and De Fontaubert. 1997. *Negotiating a new international fisheries regime: The United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*. University of Delaware. pp. 42-43.

양활동이 증대되고 해양 행위자는 포화상태에 이르렀다.³⁸⁾ 뿐만 아니라 전후 열악한 경제상황을 극복하기 위해서도 국가들은 해양의 이용에 더욱 적극적으로 나섰고 연안국들은 자국의 해양 관할을 넓히고 다른 국가들의 접근을 차단하기 위해 노력하기 시작했다. 연안국들의 이러한 움직임은 1945년 트루먼 선언을 계기로 활발히 표출되었다. 트루먼 선언의 내용은 다음과 같다.

첫째, 미국의 연안으로부터 3해리의 해역을 미국의 영해로 확정하고 자국 연안에서 수심 183미터에 이르기까지의 대륙붕에 대해 미국이 배타적인 자원 관할권을 행사한다.

둘째, 미국은 자국 영해 인근의 공해에서 어족 자원 보호를 위한 보존구역(*conservative zone*)을 둘 수 있는데 이 구역에서 타국 선박과 마찰이 발생할 경우 타국의 어업을 제한하는 일방적인 보호 조치를 취할 수 있다.³⁹⁾

미국이 이러한 일방적 선언을 했던 이유도 연안국들의 해양 자원 확보 경쟁에서 찾을 수 있다. 미국의 의도는 자국 연안에서 타국 선박이 어업 활동을 할 경우 사전에 미국과 협상을 하게 함으로써 자국 어업을 보호하려는 것이었다. 또한 미국은 해양 기술의 발달로 해저 석유 매장량이 상당한 수준이라는 연구 결과를 얻었고 이에 대한 우선적 권리를 누리기 위해 트루먼 선언을 발표한 것이다. 전후 상향된 미국의 국제적 지위도 트루먼 선언과 같은 일방적 조치를 가능하게 한 배경이었다. 기존의 미국의 지위는 연안 관련 이해를 갖는 지역 차원의 강대국(*regional power with primarily coastal orientation*) 수준이었으나, 제 2차 세계 대전을

38) Ann L. Hollick. 1981. *U.S. Foreign Policy and the Law of the Sea*. Princeton University Press. p. 3.

39) Harry S. Truman. Proclamation 2667 - Policy of the United States With Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf. September 28, 1945; Harry S. Truman.. Proclamation 2668 - Policy of the United States with Respect to Coastal Fisheries in Certain Areas of the High Seas. September 28, 1945.

거친 후에는 국제적 관심사를 갖는 주요 해양 강대국(major maritime power with global concerns)으로 변화되었다.⁴⁰⁾ 따라서 미국은 기존의 국제해양레짐에서 이탈을 시도할 수 있었던 것이다.

그런데 미국이 선례를 찾을 수 없는 일방적 선언을 천명하자, 라틴 아메리카를 비롯한 많은 연안국들도 유사한 주장을 하기 시작했다. 트루먼 선언 후 가장 먼저 조치에 들어간 국가는 멕시코였다. 1945년 10월 29일 멕시코의 마누엘 아빌라 까모초(Manuel Avila Camacho) 대통령은 자국 연안 200미터 깊이의 대륙붕을 국가 영토로 포함시킨다는 내용의 선언을 한 바 있으며 이에 맞추어 헌법 수정도 추진하였다. 멕시코는 새로 선포한 연안 관할권에 의거하여 캄페체(Campeche) 연안에서 새우잡이를 하던 미국 선박 두 척을 나포하기도 했다. 다음으로 파나마 역시 인근 해역과 대륙붕에 대한 주권을 주장하고 나섰다. 파나마는 1946년 3월 인근 해역과 대륙붕을 자국의 영해 및 영토로 선포한다는 내용을 헌법에 포함시켰다. 그리고 이 대륙붕 위의 해역에 대해서 어업 목적의 국가 관할권을 선포하였다. 이 외에도 아르헨티나, 코스타리카, 칠레, 페루 등 많은 국가들의 관할권 선언이 잇따랐다. 특히 칠레는 오늘날 200해리의 배타적 경제수역에 해당하는 개념의 어업 수역을 주장했는데, 이들 국가의 주장은 미국이 트루먼 선언을 통해 발표한 것보다도 더 급진적인 주장이었다. 라틴 아메리카 국가들은 자국의 일방적 선언에 따라 관할권을 행사했는데 1954년까지 주변 연안국들과의 관할권 다툼 과정에서 나포된 미국 선박은 20여척에 이른다.⁴¹⁾

이에 미국은 다른 연안국들이 주장하는 해양 관할권을 최소한으로 축소하려 하는 한편, 국무부의 주도 하에 연안국들과 양자주의적 협상을 진행하는 방식으로 대응했다. 그러나 자국의 이익을 위해 일방적 선언을 한 미국이 다른 나라들의 유사한 선언을 제지하는 것은 효과가 없었다. 또한 국가 간 관할 문제를 양자주의적 협상에 의존해서 해결하는 방법은

40) Hollick. 1981. p. 18.

41) ibid., pp. 68-71.

물리적으로 한계를 지니고 있었다. 이 시기에 트루먼 선언과 비슷한 주장을 하는 국가들이 매우 많았기 때문에 미국은 모든 해당 국가들과 양자주의적 협상에 임할 수 없었고 다급한 사안 위주로 선별적인 대응을 하는 데에 그쳤다.

미국은 연안국들의 쇄도하는 관할권 주장에 혼자서 대응하는 것이 무리임을 깨닫고 국제사회의 힘을 빌리고자 했다. 해양 관할권 문제를 국제사법재판소(International Court of Justice) 등 국제기구에 회부하여 해결하려 하는 한편, 유엔 회의를 열어 유럽 등 여러 해양 국가들로부터 자국의 해양정책에 대한 지지를 확보하고자 했다. 다른 국가들 역시 해양 관할권 경쟁이 서로 충돌을 일으키자 새로운 국제레짐을 수립하여 해양 주권을 재정립해야 할 필요성을 느꼈다.

2. 제 1차 유엔해양법 회의

앞서 설명했듯이 당시 국가들 간 해양 갈등의 핵심에는 영해 및 어업 수역의 폭을 확정하는 문제와 대륙붕의 설정 문제가 있었는데 이를 국제적으로 논의하기 위해서 1958년 2월 24일 제네바에서 제 1차 유엔해양법 회의가 개최되었고 동년 4월 28일까지 회의가 진행되었다. 제 1차 유엔해양법 회의에는 87개 국가가 참여했으며 700여 명의 대표가 파견되었다. 유엔해양법 회의가 개최되기 몇 년 전부터 국제법위원회(International Law Commission)의 사전 준비 작업이 있었는데, 1950년에는 해양법 수립을 위한 국제법위원회의 노력이 처음 시작되었고, 6차례의 회의 끝에 1956년에는 제 1차 유엔해양법 회의에서 다루기 위한 최종 보고서가 작성되었다.⁴²⁾

사실 해양법을 논의한 공식적 회의는 1958년 유엔해양법 회의가 있기

42) ILC Doc. A/CN.4/104(Report of the International Law Commission on the Work of its Eighth Session, 1956); U.N. Doc. A/3159(Official Records of the General Assembly, 11th Sess. Supp. No. 9, 1956).

전에도 존재했다. 1930년에 이미 네덜란드 헤이그에서 어업 등의 문제를 두고 해양법에 대한 논의가 있었다. 그러나 영해의 범위 설정과 같은 중요한 문제에 있어서는 어떠한 합의도 이룰 수 없었다. 국제사회의 해양관할 경쟁은 이 미해결된 문제가 다시 부각되도록 하였고 그 결과 이 문제가 국제법위원회로 넘어오게 된 것이다.

6차례의 회의 동안 영해의 범위에 대해 3해리에서 수백 마일에 이르기까지 다양한 의견이 제시되었으나 국제법위원회도 영해의 범위를 하나로 확정하는 데에는 실패했다. 즉 국제법위원회에서는 기존에 관례적으로 인정되어온 3해리의 영해를 공식적으로 변경할 수 있는 어떠한 조항도 채택하지 못하였고 영해 문제는 유엔해양법 회의에서 다시 다루어지게 되었다.⁴³⁾

국제법위원회의 준비 이후 유엔해양법 회의가 개최된 직접적인 계기가 되었던 것은 유엔 총회(General Assembly) 결의안이었다. 1957년 2월 21일 유엔 총회 제 11차 세션에서 해양법에 대한 회의를 열 것이 제창되었고 이듬해 본격적으로 유엔해양법 회의가 시작되었다. 제 1차 유엔해양법 회의에서는 영해의 범위 설정, 기선의 설정, 대륙붕의 설정, 국제 해협에서 무해 통항(*innocent passage through international straits*) 여부, 접속 수역(*contiguous zone*)의 설정, 어족자원 보호 등 해양 이용에 대한 전반적인 주제가 논의되었다. 그러나 가장 쟁점이 되었던 문제는 영해 및 접속 수역의 범위 설정과 대륙붕의 범위 설정 문제였다. 이 문제에 대한 합의가 이루어져야만 국제해양레짐이 창출될 수 있었다.

제 1차 회의에서 지배적이었던 균열은 동서 갈등(*East-West conflict*)으로, 이러한 갈등은 중요 쟁점에서 국가들 간의 대립의 축을 형성하였다. 당시의 동서 갈등은 좁은 영해를 주장하는 국가들과 넓은 영해를 주장하는 국가들 간의 갈등으로 나타났다. 3해리의 영해를 주장하는 국가들에는 미국, 대영제국, 일본, 네덜란드, 벨기에, 그리스, 프랑스, 서독 및 다른 전통적 해양 국가들(*maritime states*)이 있었다. 반면 소련 및 사회

43) Dean. 1958b. p. 613.

주의 진영은 군사적 이유로 12해리의 영해를 주장했다. 3해리를 주장하는 국가들 중 가장 영향력 있는 국가는 미국이었는데, 미국은 3해리가 국제법상에서 확고하게 자리 잡았으며 이것이 연안국의 이익과 해양자유 원칙을 조화시킬 수 있는 적절한 합의점이라고 주장했다. 그러나 3해리안과 그 밖의 다른 어떤 안도 총회(Plenary)에서 법적 구속력을 갖는 표결을 획득하기 어려울 것으로 예상되자 미국은 수정안을 제시했다. 수정안에서 미국은 영해를 6해리로 하고, 그 외에 연안국이 어업에 대해 규제할 수 있는 권리를 갖는 또 다른 6해리의 어업 수역을 두는 것을 제안했다. 그러나 아르헨티나 등 라틴 아메리카 국가들의 반대로 타협안은 통과되지 못했다.

제 1차 회의가 아무런 성과 없이 끝난 것은 아니다. 제 1차 회의의 결과 ‘영해 및 접속수역에 관한 협약(Convention of the Territorial Sea and the Contiguous Zone)’⁴⁴⁾, ‘공해에 관한 협약(Convention on the High Seas)’⁴⁵⁾, ‘어업 및 공해의 생물자원 보존에 관한 협약(Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas)’⁴⁶⁾, ‘대륙붕에 관한 협약(Convention on the Continental Shelf)’⁴⁷⁾의 네 개 조약이 채택되어 법제화된 것이 그 성과이다.

그러나 1958년 제네바 협약은 국가들이 합의에 도달하기 위해 노력하고 그 결과가 새로운 레짐으로 공표된 것이라기보다는, 비교적 유사한 각국의 관습적 행태가 자연스럽게 국제 질서로 공식화된 것이다.⁴⁸⁾ 즉 제네바 협약이 기존의 국제해양레짐을 전면적으로 대체할 새로운 국제레짐을 의미하는 것은 아니라고 봐야 한다. 또한 이 네 개의 협약은 국가의 해양 주권에 대한 구체적인 규정 없이 기본적인 원리를 확인한 수준에 그

44) Edward D. Brown. 1994. *The International Law of the Sea*, Dartmouth. pp. 39-42.

45) *ibid.*, pp.158-165.

46) *ibid.*, pp.220-225.

47) *ibid.*, pp.110-113.

48) Young. 1982. p. 286.

치고 있으며 현실적으로도 연안국들의 해양 관할 경쟁을 해결하는 데에 도움이 되지 않았다. 결국 제 1차 유엔해양법 회의는 국제해양레짐의 창출에 실패했다.⁴⁹⁾

3. 제 2차 유엔해양법회의

제 1차 회의에서 영해의 폭과 접속 수역의 한계를 설정하는 것이 실패로 돌아가자 1958년 12월 10일에 열린 유엔 총회는 위 문제를 논의할 추가적인 해양법 회의를 열 것을 결의하였다.⁵⁰⁾ 제 2차 유엔해양법 회의는 1960년 3월 17일부터 4월 27일까지 제네바에서 열렸으며 87개국이 참가하였다. 여기에서는 제 1차 회의에서 해결되지 못한 두 가지 문제만을 논의하기로 했기 때문에 전체위원회(Committee of the Whole)와 총회(Plenary) 두 단계만을 거치는 것으로 절차를 간소화했다. 특정 안이 채택되기 위해서 전체위원회에서는 단순 과반수 표결이 필요했으며 총회에서는 재적 2/3 이상의 표결이 필요했다.⁵¹⁾

2차 회의 당시에도 국제 관습법상 인정되던 영해의 범위는 여전히 3해리였으나, 3해리의 영해를 주장하는 주장이 채택될 가능성은 매우 희박했다. 영해를 3해리로 정하자는 주장은 더 이상 나오지 않았고 국가들의 의견은 크게 6해리의 영해를 주장하는 안과 12해리의 영해를 주장하는 안으로 나뉘어 있었다.

미국은 1차 회의와 마찬가지로 좁은 영해와 넓은 공해를 주장했고, 캐나다도 6해리의 영해를 주장하는 입장이었다. 영해의 상한선을 6해리로 제한하되, 연안국의 배타적 어업 권리를 보장하기 위해서 기선으로부터 12해리 이내에 배타적 어업 구역을 설정하자는 것이었다. 그런데 양국은 기본적으로 같은 영해와 어업 구역을 주장하면서도, ‘역사적 권리

49) Dean. 1958b. pp. 613-616.

50) U.N. Doc. No. A/RES/1307; U.N. Doc. A/4090(Official Records of the General Assembly, 13th Sess. Supp. No. 9, 1958).

51) Bowett, 1960. p. 415.

(historic right)’ 문제에서는 대립하고 있었다. 역사적 권리는 기존의 어업 관행을 이유로 연안국이 배타적 어업 수역에서 누릴 수 있는 권한을 제한할 수 있는 근거로서 등장했다. 미국이 1차 회의에서 제안한 바에 따르면 연안국이 영해 외에 배타적 어업 수역을 설정하더라도, 1958년 1월 1일까지의 5년 동안 타국의 선박이 이 배타적 어업 수역에서 어업을 해오던 관행(fishing practice)이 있었다면 앞으로도 이 타국 선박은 동 어업 수역에서 이 기준 기간(base-period)에 어획했던 것과 같은 종류의 어류를 어획할 수 있다. 미국은 좁은 영해에 대해 불만을 갖고 있던 연안국들을 달래기 위해 어업 수역을 도입하자고 했으나, 한편으로는 역사적 권리 개념을 통해 자국 원해 어업이 타국의 어업 수역에서 어업 활동을 할 수 있는 법적 근거를 고안해낸 것이다.

이 개념은 1차 회의 당시 상대적 약소국들의 강한 불만을 불러일으켰으며 2차 회의에서도 마찬가지였다. 이들은 역사적 권리라는 개념은 강대국의 특권 유지를 위한 구실이라고 비판했다. 캐나다 역시 자국 연안에서 외국 선박들이 어업 활동을 하는 것을 배제하고 싶어 하는 입장이었기 때문에 역사적 권리 개념을 두고 미국과 대립할 수밖에 없었다.

이에 미국은 제 2차 유엔해양법 회의에서는 기존에 주장하던 역사적 권리 개념을 수정하여 타국의 역사적인 어업 권리를 제한적으로만 행사할 수 있도록 하는 것으로 입장을 바꾸었다.⁵²⁾ 미국이 민감한 사안에 대한 입장을 바꾸자 캐나다와도 타협할 수 있었고 6해리 영해를 주장하는 안은 별개의 두 안이 아니라 미국-캐나다 공동안으로 표결에 부쳐지게 되었다.

반면 소련은 1차 유엔해양법회의 때와 마찬가지로 영해의 상한선을 12해리로 하여 연안국이 자율적으로 영해의 범위를 설정하고 기선으로부터 12해리 이내에 배타적 권리를 갖는 어업 수역을 설정하도록 하자는 입장을 고수했다. 18개국 연합(18-Power)도 이러한 입장을 지지하고 있었다.⁵³⁾

52) *ibid.*, pp.424.

그러나 12해리 안은 전체위원회 활동 결과 채택되지 못하고 두 개의 6해리 안이 총회에 회부되어 투표를 거치게 되었다. 여기서 미국과 캐나다는 타협안을 더 수정하여 참가국들의 지지를 이끌어 내고자 했으나 투표 결과 1표가 부족하여 최종적으로 채택되지 못하였다. 즉 영해의 범위와 어업 수역 설정 노력은 제 2차 유엔해양법회의에서도 실패로 돌아간 것이다.

4. 제 3차 유엔해양법 회의

(1) 준비 단계

제 1, 2차 유엔해양법 회의가 큰 성과 없이 종결된 이후 약 10여 년 간 각국은 저마다 일방적 주장을 선포하고, 국가 간 갈등이 발생할 때마다 즉석에서 당사국들 간의 합의를 모색하는 방식으로 해양 문제를 해결했다. 미국의 해양정책 기조 역시 다르지 않았으며 때때로 국내 법률 제정을 통해 타국에 대한 보복적 조치를 취하기도 했다.

그런데 이 시기에는 과학기술의 진보로 해양 자원의 가치가 더욱 부각되었고 그에 따라 해양 자원에 대한 각국의 경쟁은 이전보다 더 치열하게 전개되었다. 1958년의 협약은 더욱 치열해진 해양 관할 경쟁을 규율하기에는 역부족이었고 상당부분 사문화되기에 이르렀다. 이제 12해리를 넘어서 50해리, 200해리의 영해를 주장하는 극단적인 주장도 표출되었다. 또한 1960년대에 들어서 심해저 광물 자원에 대한 관심이 높아졌으며 아프리카와 아시아 등 신생 독립국들이 국제사회에 진출하면서 강대국 위주의 해양법 체제에 불만을 표시하기 시작했다. 이에 국제사회의 해양질서는 매우 혼란스러워졌고 많은 국가들이 해양 주권의 범위를 설정하는

53) 18개 개도국(18-Power)은 멕시코, 인도네시아, 필리핀, 에티오피아, 가나, 기니, 이라크, 이란, 요르단, 레바논, 리비아, 모로코, 사우디아라비아, 수단, 튀니지, 통일 아랍 공화국, 베네수엘라, 예멘을 말한다.

문제를 다시 논의하고 싶어 했다.⁵⁴⁾

그러던 중 1967년 8월 17일, 몰타 대사인 파르도(Arvid Pardo)의 제안은 해양 문제가 공식적으로 논의되게 하는 직접적 계기로 작용했다. 그는 제 22차 유엔 총회에서 해저의 광대한 부에 대한 새로운 지식과 기술 발전, 환경 문제, 해저 이용을 둘러싼 마찰 등을 거론하며 해양에 관한 전반적인 문제에 대해서 국제적 논의가 필요함을 주장했다. 특히 그는 해양이 전 인류 공동의 유산이며 심해저 영역은 혜택 받지 못한 저개발 인류를 위해 사용되어야 한다는 의견을 피력했다.⁵⁵⁾

이에 1970년 12월 17일 제 25차 유엔 총회에서는 제 3차 유엔해양법회의를 개최할 것을 결정하고 심해저가 인류 공동의 유산(Common Heritage of Mankind)임을 천명하였다.⁵⁶⁾ 이 결의안은 찬성 108표, 기권 14표로 반대표 없이 통과되었다. 기술 수준이 높은 선진국들이 심해저 자원 개발을 독점하고 나아가 심해저를 군사적 목적으로 이용할 수 있다는 점을 우려한 파르도의 제안은 많은 개발도상국가의 지지를 받았고 제 3차 유엔해양법 회의가 개최되는 계기가 되었다.⁵⁷⁾

국제해양레짐을 창설하기 위한 노력이 다시 시작된 또 다른 계기에는 미국이 제안한 심해저 관련 협약 초안이 있다. 미국은 200미터 이상 등 심선의 해저 채굴에 대한 자세한 조약의 초안을 작성하여 1970년 8월 유엔 심해저위원회(UN Seabed Committee)에 제출했다.⁵⁸⁾ 이는 해양 이용

54) 유병화. 1982. “제 3차 UN해양법회의의 결산과 국제심해저 제도.” 『고시계』. 27(7). p. 135; 강량, 박성욱, 양희철. 2006. “국제사회 힘의 변화와 해양레짐 출현에 관한 소고: 유엔해양법협약을 중심으로.” 『Ocean and Polar Research』. 28(3). p. 279.

55) U.N. Doc. A/C.1/PV.1515; U.N. Doc. A/C.1/PV.1516.

56) U.N. Doc.A/RES/2749(XXV)(Declaration of Principles Governing the Seabed and the Ocean Floor, and the Subsoil Thereof, beyond the limits of National Jurisdiction).

57) 박찬호, 김한택. 2009. 『국제해양법』. 지인북스. pp. 18-19.

58) U.N. Doc. A/AC.138/25(Draft United Nations Convention on the International Seabed Area).

에 관한 분쟁을 국제법을 통해 해결하려는 미국의 진지한 의지를 보여주는 것이었다.⁵⁹⁾

유엔 총회의 결의안에 따라 제 3차 유엔해양법 회의의 개최가 결정되었고, 1971년부터 1973년까지 유엔 심해저위원회(UN Seabed Committee)⁶⁰⁾가 공식적 준비 위원회로서 회의의 절차와 논의할 안건을 규정하는 작업을 했다. 준비 기간에서부터 국가들의 의견은 다양하게 분화되어 있었다. 사전 준비 과정에서 나타난 국가들의 의견은 다음과 같다.

첫째, 해양 국가들(maritime states)은 해양에서 항해와 해양 이용의 자유를 강조하는 입장에 있었다. 이들은 연안 국가들(coastal states)이 영해 이상의 영역에서 권리를 행사하는 것을 최소한으로 제한하려 했고, 특정 국가의 영해에 포함되더라도 국제 해협(international straits)에서는 통항을 용이하게 해야 한다는 점을 주장했다. 이 연안 국가에는 미국, 소련, 일본 및 여러 동·서유럽 국가들이 포함된다.

둘째로, 이 해양 국가들에게 가장 많은 비판을 했던 연합인 77개국 연합(Group of 77)이 있다. 여기에는 아프리카, 아시아, 라틴 아메리카 국가들이 포함되는데 이들은 국제사회를 대신할 수 있는 ‘기업(Enterprise)’이라는 개념을 만들어서, 이 기구가 국제해저기구(International Seabed Authority)⁶¹⁾의 지원 하에 심해저를 개발하게 하자고 제안했다.

마지막으로 내륙 및 지리적 불리 국가들(landlocked and geographically disadvantaged states)은 해양에 대한 연안국들의 권리 행사의 범위를 제한하고 자신들의 해양 접근권을 보장받으려 했다.⁶²⁾ 심해저위원회의

59) Hollick. 1981. p. 196.

60) 정식 명칭은 U.N. Committee on the Peaceful Uses of the Seabed and Ocean Floor Beyond the Limits of National Jurisdiction이다.

61) 국제해저기구는 심해저 환경과 자원을 관리하고 공정한 심해저 연구와 개발을 감시하기 위해 조직된 국제기구로, 유엔해양법 협약 제 157조에 의하여 국제 심해저의 탐사, 개발, 이용의 임무를 수행하는 데에 필요한 모든 권한과 기능을 갖는다.

사전 준비 작업에서는 국가들의 이러한 입장 차이를 확인하고 앞으로 공식적인 회의 절차를 어떻게 할 것인지에 대한 논의가 주로 이루어졌다.

(2) 제 3차 유엔해양법 회의

심해저위원회의 활동이 종결되고 150여 개국이 참가한 가운데 본격적으로 제 3차 유엔해양법 회의가 시작되었다. 제 3차 회의 초반에는 실질적 쟁점이 아니라, 조직과 절차에 관한 사항을 주로 논의했다. 제 3차 유엔해양법 회의가 절차 면에서 제 1, 2차 회의와 달랐던 점은 의결 방식에 있었다. 심해저위원회의 사전 논의 및 3차 회의의 첫 번째 세션에 이르는 기간에는 다수결에 의한 의결 방식을 택할 것인지 컨센서스(consensus)에 의한 의결 방식을 택할 것인지의 문제가 중점적으로 논의되었다.⁶³⁾ 논의 결과 최종적으로 채택된 절차상의 규칙(Rule of Procedures)은 컨센서스 방식으로, 협약의 채택은 기본적으로 합의에 의하되 합의에 이르기 위한 모든 노력이 시도되었음에도 불구하고 문제가 해결될 수 없을 때에는 최후의 수단으로 투표를 할 수 있다는 신사 협정(gentlemen's agreement)이 함께 채택되었다.⁶⁴⁾ 컨센서스에 기초한 의결 방식에 대하여 국가들이 합의를 이루었다는 것은 모든 국가가 받아들일 수 있는 국제해양레짐을 만들려는 국가들의 의지를 보여주었다는 점에서

62) 이 연합의 포함되는 국가는 아프가니스탄, 오스트리아, 바레인, 벨기에, 부탄, 볼리비아, 보츠와나, 브룬디, 벨로루스 사회주의 공화국, 중앙아프리카공화국, 차드, 체코슬로바키아, 에티오피아, 핀란드, 잠비아, 동독, 헝가리, 이라크, 자메이카, 요르단, 쿠웨이트, 라오스, 레소토, 감비아, 자이르 공화국, 오트볼타, 아랍에미리트, 우간다, 스위스, 스웨덴, 스와질랜드, 수단, 싱가포르, 산마리노, 르완다, 카타르, 폴란드, 파라과이, 니제르, 네덜란드, 네팔, 몽골, 말리, 말라위, 룩셈부르크, 리히텐슈타인이다.

63) Daniel Vignes. 1975. "Will the Third Conference on the Law of the Sea Work According to the Consensus Rule?" *The American Journal of International Law* 69(1). pp. 123-124.

64) U.N. Doc. A/CONF.62/30/Rev.1.

이번 세션의 중요한 성과라고 하겠다.⁶⁵⁾

이후 쟁점에 대한 본격적 논의가 시작되었는데, 제 3차 회의는 크게 1976년까지의 시기와 1977년 이후의 시기로 국면이 나뉜다. 1976년까지는 국가의 해양 주권이 미치는 범위에 대한 논의가 주로 진행되었던 반면 1977년부터는 국가의 주권 밖의 영역인 심해저의 개발 문제가 주로 논의되었다. 1975년에 있었던 세 번째 세션에서 그동안의 협상의 결과가 비공식 단일 교섭 초안(Informal Single Negotiating Text)으로 작성되었고 이듬해 두 차례의 세션에서는 이 초안을 매 조항마다 재검토하는 과정을 거쳤다. 또한 이때에는 연안국의 자원채굴 권한이 인정되는 경제수역(economic zone)의 법적 지위 설정 문제와 내륙 및 지리적 불리 국가들의 자원에 대한 접근권 문제가 더 집중적으로 다루어졌다. 그러나 이 문제에 대해서는 여전히 국가들 간 합의가 이루어지지 않아서 1976년에 채택된 수정 단일 교섭 초안(Revised Single Negotiating Text)은 이전의 비공식 교섭 초안과 크게 다르지 않았다. 다만 영해를 12해리로 정한다는 것, 200해리의 배타적 경제수역을 설정한다는 것, 국제해협에서의 자유로운 통항을 인정한다는 것 등에 대해서 국가들의 합의가 이루어졌다는 점은 3차 회의의 전반부에 거둔 성과이다.

그러나 이후 논의된 심해저 개발 문제는 쉽게 합의가 도출되지 않아 마지막까지 논쟁이 계속되었다. 심해저 개발 문제는 개도국으로 구성된 77개국 연합(Group of 77)에게 특히 중요한 쟁점이었다. 이들은 발전된 기술을 보유하고 막대한 자본을 갖춘 선진국들이 공해상의 자원 개발까지 독점할 것을 우려하여 심해저를 공동으로 관리하는 시스템을 강구하고자 했다. 반면 미국을 비롯한 선진국들은 국제기구에 의한 공동 개발 및 관

65) John R. Stevenson and Bernard H. Oxman. 1975a. "The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The 1974 Caracas Session." *The American Journal of International Law* 69(1): 1-2; Barry Buzan. 1981. "Negotiating by Consensus: Development in Technique at the United Nations Conference on the Law of the Sea." *The American Journal of International Law* 75(2). pp. 324-348.

리 감독이 자유로운 시장의 원리에 반하기 때문에 이를 인정할 수 없으며, 개별 국가와 사적 단체에게 자유롭게 심해저 개발을 할 수 있는 권한을 부여해야 한다고 주장했다.⁶⁶⁾

이처럼 심해저 문제에 대한 합의는 좀처럼 이루어지지 않았는데, 1976년부터 미국의 태도가 변화하여 협상 타결의 여지가 나타났다. 회의 당시 미국 측 대표로 협상에 참여하고 있던 국무장관 헨리 키신저(Henry A. Kissinger)는 개도국들이 주장하던 심해저의 공동 관리를 대폭 수용하는 입장을 표명했다. 특히 선진 기업들이 심해저 개발을 원하는 개도국과 기술을 공유하고 개도국의 인력을 교육시킬 수 있도록 인센티브를 마련해야 한다는 주장을 통해 미국이 국제적 합의를 위해 양보하고 있다는 것을 보여주었다. 이밖에도 키신저는 선진국이 국제 심해저 기업(Enterprise)에 금융 지원을 하는 방안에도 동의할 의향을 밝혔으며 심해저 광물 채굴에 제한을 두자는 의견에도 협조적인 입장을 보였다.⁶⁷⁾

교착상태에 빠졌던 심해저 레짐 논의는 미국의 양보로 급진전되는 양상을 보였고 이후 논의가 더 진행되어 국제해저기구의 지위, 역할, 선진국의 기술 이전 문제가 더 조율되었다. 그리고 1980년의 9차 세션에서는 그동안의 합의 내용이 비공식적인 초안으로 작성되었다. 이 초안이 1981년 세션에서 큰 무리 없이 채택될 것이며 이제 곧 새로운 국제해양레짐이 탄생할 것으로 예상되었다.

그러나 1981년 3월 2일 심해저 개발 문제에 불만을 가진 미국이 성명을 발표하여 심해저 개발 문제를 처음부터 다시 검토하겠다는 의사를 밝히면서 유엔해양법 회의는 새로운 국면을 맞이하였다. 미국은 심해저 개발과 관련된 부분이 미국의 국익을 크게 침해할 것이며, 앞으로 선진국과 개도국의 협상 시에 미국 산업이 불리한 규제와 관리를 받게 하는 나쁜 선례로 작용할 것이라고 판단했다. 협약 내용이 이미 넓은 지지를 받고

66) U.N. Doc. A/CONF.62/C.1/L.5; U.N. Doc. A/CONF.62/C.1/L.6.

67) Henry A. Kissinger. 1976. "The Law of the Sea: A Test of International Cooperation." *Congressional Record*. pp. S5223-S5227.

있던 시기에 미국의 입장 변화는 많은 국가들의 반발을 불러 일으켰다. 이에 미국은 일방주의적 행태를 다소 완화하고 다시 교섭을 진행하고자 했지만, 지난 8년간의 성과를 다시 원점으로 돌릴 수 없다는 개도국의 입장과 팽팽하게 대립하면서 컨센서스에 의한 의결 방식은 실패하고 말았다. 결국 최후의 방법인 다수결의 원칙에 따라 1982년 4월 30일 찬성 130표, 반대 4표, 기권 17표로 협약이 채택되었다.

협약이 발효된 이후에도 심해저 개발 조항의 이행과 관련된 부분(Part XI)에서 완전히 합의를 이루기 위해 협상이 더 진행되었다. 그러나 1994년까지 합의에 이르지 못하다가, 1994년 7월 28일, 유엔 총회에서 ‘심해저 이행협정’(Resolution and Agreement Relating to the Implementation of Part XI of the UN Convention on the Law of the Sea)⁶⁸⁾을 채택하면서 협약의 실질적인 시행을 위한 초석이 마련되었다. 이 합의문은 1982년 협약 채택 후 변화된 국제정치·경제 질서와 선진국의 입장을 반영하여 심해저와 관련된 조항에 몇 가지 수정을 가했다. 특히 다툼이 많았던 부분인 선진국의 기술 이전, 생산 제한 등의 조항을 삭제하기도 했다. 이후 157개국이 서명을 하고 60개국 이상이 비준을 함으로써 1994년 11월 16일 유엔해양법협약이 공식 발효되었다.⁶⁹⁾

5. 유엔해양법협약

최종적으로 확립된 유엔해양법협약은 영해, 접속수역, 배타적 경제수역, 대륙붕, 공해, 심해저 등 해양의 모든 영역과 해양환경, 해양 과학조사, 해양 기술이전, 분쟁해결제도 등을 대상으로 하는 포괄적인 해양레짐으

68) U.N. Doc. A/Res/48/263(Agreement relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982). 이 합의문은 찬성 121, 반대 0, 기권 7표로 채택되어 1996년 7월 28일 발효되었다.

69) Rebecca M. M. Wallace and Olga Martin-Ortega. 2009. *International Law*. Sweet & Maxwell. pp. 153-154.

로 전문, 본문 17부 320개조, 9개 부속서, 6개 특별부속서, 4개 특별결의로 구성되어 있다. 유엔해양법협약은 전통적 해양레짐에서 해양을 영해와 공해의 이원적 구조로 파악한 것과는 달리, 영해제도의 다원화를 모색하면서 연안국의 자원관할권을 확대하여 규정하고 있다.

첫째, 유엔해양법협약은 영해와 공해의 사이에 배타적 경제수역 제도를 확립하고 있다. 연안국들은 자국 기선으로부터 200해리에 이르는 배타적 경제수역을 설치하여 이 수역 내에서 경제적 개발과 생물 및 비생물자원의 탐사·개발에 관한 배타적 권리를 행사할 수 있다. 또한 해상 구조물의 설치 및 이용, 해양의 과학적 조사에 대해서도 관할권을 가지도록 하고 있다. 그러나 배타적 경제수역에서는 모든 국가가 항행의 자유, 상공비행의 자유, 해저전선 및 도관부설의 자유를 향유하며 배타적 경제수역의 제도와 상충하지 않는 한 전통적인 공해제도가 이 수역에서도 적용되게 함으로써 비연안국들의 이해관계도 반영하고 있다.

둘째, 영해와 관련해서는 모든 연안국들이 기선으로부터 12해리 내에 자유롭게 영해의 폭을 결정할 수 있도록 하였다. 이는 해양 주권의 범위에 대한 지난 수십 년의 논쟁에 종지부를 찍은 획기적인 성과이다.

또한 유엔해양법협약은 대륙붕 제도를 확립하여 연안국의 육지 영토의 자연적 연장에 따라 이 연장된 대륙의 끝까지를 대륙붕으로 하되 대륙변계의 바깥 끝이 영해의 기선으로부터 200해리에 미치지 못할 경우에는 그 200해리까지를 대륙붕으로 정하도록 하고 있다.

국가 관할권 바깥 수역, 즉 대륙붕 이후의 수역에 대한 새로운 법 제도 역시 신설되었는데 이것이 심해저 개발 제도이다. 유엔해양법협약은 심해저와 그 자원을 ‘인류 공동의 유산’으로 규정하고 ‘국제해저기구’를 설립하여 심해저 자원 개발을 관리하도록 하고 있다. 그리고 그 개발 이익을 국제사회에 형평하게 분배한다는 것을 내용으로 한다. 또한 국제해저기구 산하에 ‘심해저 기업’을 두어 심해저를 직접 개발하게 하거나 민간기업 및 선행 투자가를 통해 간접 개발하게 하는 등 병행개발체제 및 광구유보제도를 채택하고 있다.

이 외에도 유엔해양법협약은 1996년 10월 1일 국제해양법재판소 (International Tribunal for the Law of the Sea)를 설립하여 해양분쟁 해결 제도를 규정하고 있다.⁷⁰⁾

70) *ibid.*, pp. 154-193; Ian Brownlie, 2002. *Basic documents in international law*. Oxford University Press. pp. 96-152; 국토해양부 정책자료. 2011. 1. 26. (http://www.mltm.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl.jsp?search=&srch_dept_nm=&srch_dept_id=&srch_usr_nm=&srch_usr_titl=Y&srch_usr_ctnt=&search_regdate_s=&search_regdate_e=&psize=10&s_category=p_sec_6&p_category=604&lcmspage=1&id=594).

제 4 장 사례 분석

제 1 절 제 1, 2차 유엔해양법 회의

제 1차 유엔해양법 회의가 개최될 당시 논의의 대상은 해양 이용의 전반에 걸친 것이었으며, 회의의 결과 ‘영해 및 접속수역에 관한 협약(Convention of the Territorial Sea and the Contiguous Zone)’, ‘공해에 관한 협약(Convention on the High Seas)’, ‘어업 및 공해의 생물자원 보존에 관한 협약(Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas)’, ‘대륙붕에 관한 협약(Convention on the Continental Shelf)’이 법제화되었다. 그러나 이러한 협약은 해양 이용에 적용되는 기본적 원리를 밝히는 수준에 그치고 있으며 이미 국가들이 관행적으로 해오던 행동들이 국제법에 자연스럽게 반영된 것에 불과했다. 또한 실질적 문제에 대해서는 규정이 미흡했으며 국가들 간의 분쟁을 해결할 만한 구속력을 갖추고 있지도 않았다. 가장 중요한 문제인 영해와 어업 수역의 범위를 확정하는 문제에서는 여전히 국가들 간의 의견이 첨예하게 대립했고 결국 완전한 국제해양레짐의 창출에는 실패하고 말았다.

제 1절에서는 미국 내 이익의 분포와 국내정치 구조를 통해 당시 미국의 선호가 어떤 내용이었는지 살펴보고, 이러한 미국의 선호가 다른 나라의 선호와 상호작용하는 과정을 고찰할 것이다. 상호작용 단계에서는 제 1, 2차 유엔해양법 회의의 주된 쟁점인 영해와 어업 수역의 범위를 설정하는 문제에 대한 미국 선호의 강도가 국제해양레짐 창출을 불가능하게 한 원인이었음을 밝히고자 한다.

1. 미국의 선호 형성 과정

(1) 이익의 분포

① 경제적 이익

이 시기 해양과 관련된 경제적 이익은 주로 어업 활동으로부터 나왔다. 그런데 제 1차 해양법 회의가 개최되던 시기에 미국의 어업 정책은 국가 정책의 우선순위에서 크게 주목받는 분야가 아니었다. 전후 미국 어업 정책도 현 상태의 이익(status-quo special interests)을 유지하는 데에 초점을 두고 이루어졌다.⁷¹⁾ 당시 어업은 비교적 좋은 성과를 내고 있었기 때문이다. 밴 캠프(Van Camp), 부스 피셔리즈(Booth Fisheries) 등 수산물 식량을 공급하는 많은 기업들이 어획한 해산물을 그대로 혹은 가공하여 직접 판매하는 방식을 취했는데, 이 기업들은 1950년대 말에서 1960년대 초까지 고수익을 올리고 있었고 향후 전망도 긍정적으로 평가되고 있었다. 1950년대 초반 값싼 수입 해산물이 유통되면서 미국 국내 어업에 위협이 되기도 했으나 해산물 기업들은 장비의 근대화를 추진하고 미국 연안에서 벗어나 더 먼 곳으로 활동 영역을 넓힘으로써 효과적으로 대응했다. 어업 집단 중 가장 오래되고 규모가 큰 부스 피셔리즈의 경우 미국 연안 외에 알래스카, 캐나다, 멕시코 연안까지 어장을 넓혀 나가고 새로운 장비를 도입함으로써 1958년에는 당시 최고의 수익인 4천 8백만 달러의 이윤을 얻었다.⁷²⁾ 또한 아래 표에서 나타나듯이 이 시기 미국의 전체 어족에 대한 어획량을 보면 전쟁 전 및 전쟁 중과 비교했을

71) Hollick. 1981. pp. 62-63.

72) Norris Willatt. 1960. "Crest of the Wave: Seafood Packers are Prospering Despite Foreign Competition." *Barron's National Business and Financial Weekly* 40(37). pp. 5-6; 1958. "Rising Tide of Frozen Seafood Sales Lifts Results of Booth Fisheries Corp." *Barron's National Business and Financial Weekly* 38(27). p. 21.

때 어획량이 비슷한 수준으로 유지되고 있었다. 따라서 어업은 국가적으로 우선적인 관심을 가져야 할 만큼 시급한 문제가 아니었다.

<표 1> 1930년에서 1960년까지 미국 총 어획량 및 수익

년도	어획량 (1,000 Ibs)	수익 (1,000 달러)	파운드 당 평균 가격 (센트)
1930	3,224,318	100,349	3.39
1940	1,059,141	98,957	2.44
1945	4,598,127	269,900	5.87
1946	4,456,171	310,000	6.96
1947	4,336,647	307,600	7.09
1948	4,498,715	367,000	8.16
1949	4,788,709	339,000	7.03
1950	4,884,909	343,876	7.04
1951	4,414,045	360,826	8.17
1952	4,418,442	300,135	8.15
1953	4,407,960	352,275	7.88
1954	4,741,843	355,639	7.50
1955	4,794,251	335,778	7.00
1956	5,251,686	369,018	7.03
1957	4,773,458	351,156	7.35
1958	4,735,845	370,679	7.83
1959	5,121,953	346,051	6.76
1960	4,850,000	347,000	7.15

(알래스카 포함, 1959년부터는 하와이 포함)

출처: Department of the Interior, U.S. Fish and Wildlife Service. 1964.
Annual Report, *Fishery Statistics of the United States*.

또한 미국 정부의 과학적 해양 관리는 미국의 어업이 발전할 수 있을 것이라는 긍정적인 전망을 가능하게 했다. 1870년 미국은 어류 및 어장 위원회(U.S. Fish and Fisheries Commission)를 신설하여 어업 발전을 도모하고 어장의 과학적 관리를 증진시키기 위해 노력해왔다. 이 위원회는 정기적 탐사와 연구를 주 업무로 하는데 특히 제 2차 세계 대전 후 연방정부는 미국 연안을 넘어서 더 넓은 영역으로 어장을 확대하기 위하여 이 위원회를 적극 활용했다. 이 시기에는 어업 자체에 투자하기보다는 새로운 어장을 발굴하는 데에 초점이 맞추어져 있었다. 또한 1955년부터는 상업적 어장 사무국(Bureau of Commercial Fisheries)을 신설하여 1950년대에서 1960년대에 걸쳐 더 깊고 먼 바다로 탐사의 범위를 넓혀가며 어장 발굴에 많은 노력을 기울였다. 이러한 노력으로 1950년대에서 1960년대에 이르기까지 미국 내에서는 과학적 관리를 통해 지속 가능한 한도 내에서 어장 이용을 극대화할 수 있다는 믿음이 광범위하게 퍼지게 되었다.⁷³⁾ 따라서 당시 미국의 어업은 정책적으로 우선적인 관리를 받아야 할 대상이 아니었고, 어업과 관련해서 특정한 요구가 강하게 표출되지도 않았다.

그리고 어업 이익을 고려한다고 하더라도 미국의 입장에서는 좁은 영해를 주장하는 것이 더 유리한 선택이었다. 미국은 새로운 어장을 개척하기 위하여 라틴 아메리카 연안까지도 활동 영역을 넓혀 갔는데, 1947년에는 페루 연안에서 6해리 떨어진 수역에 대규모의 참치 어장이 있다는 것을 발견하기도 했다. 또한 1950년대 초반 수온의 급격한 변화로 캘리포니아 인근의 정어리 어획이 쇠퇴하자 미국 어업은 라틴 아메리카 인근 어장에 관심을 보이기 시작했다.⁷⁴⁾

그런데 연안국의 주권적 권리가 인정되는 영해와 어업 수역의 폭을 넓게 설정하면 다른 국가의 영해와 어업 수역도 넓어진다. 연안국의 관할

73) Michael L. Weber. 2001. *From Abundance to Scarcity: A History of U.S. Marine Fisheries Policy*. Island Press. pp. 4-7.

74) Hollick. 1981. p. 82.

범위가 확대되는 만큼 미국이 타국 연안에서 어업 활동을 할 수 있는 수역은 줄어들게 된다. 따라서 새로 개척한 어장에서 미국 선박이 자유롭게 어업 행위를 하기 위해서는 타국의 영해를 최대한 좁게 설정하고 공해를 넓게 유지해야만 했으며 트루먼 선언 이후 쇄도하는 라틴 아메리카 국가들의 해양 관할권 요구를 가라앉힐 필요가 있었다.

정리하자면, 제 2차 세계 대전 후부터 제 1차 유엔해양법 회의가 개최되기까지 미국 어업 이익은 중요하게 인식되지 않았고, 이어서 설명할 안보 이익이 국가 선호를 형성하는 데에 더 많은 영향을 미쳤다. 또한 어업 이익을 고려한다 하더라도 미국의 선호는 ‘좁은 영해, 넓은 공해’ 시스템을 구축하는 것임을 알 수 있다.

② 안보 이익

앞서 살펴보았듯이 어업은 이 시기 미국 내에서 중요한 관심사는 아니었다. 미국이 제 1차 유엔해양법 회의에 임하면서 더 신경을 써야할 부분은 안보 이익을 지키는 것이었다. 제 2차 세계 대전 후 미국은 국제적으로 강력한 영향력을 가진 해양 강국으로 부상했다. 그러나 곧이어 시작된 냉전 체제는 소련을 중심으로 한 공산진영과 미국을 중심으로 한 자유진영으로 세계를 양분하여 각 진영이 서로 치열한 경쟁에 돌입하게 만들었다. 이러한 냉전 체제는 미국에 중대한 안보 위협으로 작용했고 이 시기 연방정부의 국방비 지출은 급격히 증가했으며 안보 이익을 지키는 것은 미국의 최우선 관심사가 되었다.⁷⁵⁾

75) 주명건. 1983. 『미국경제사』. 박영사. p. 454; 전웅. 2007. 『미국의 외교정책은 어떻게 만들어 지는가』. 한울출판사. pp. 53-54.

<표 2> 1949년에서 1960년까지 정부 지출의 변화 (단위: 10억 달러)

연도	정부의 재화 및 용역의 구입		
	연방정부		지방 정부
	국방비	기타 분야	
1949	13	7	19
1950	14	4	20
1951	34	4	22
1952	46	6	23
1953	49	8	25
1954	41	6	27
1955	39	6	30
1956	40	5	33
1957	44	5	37
1958	46	8	41
1959	46	8	43
1960	45	9	46

출처: 주명건. 1983. 『미국경제사』. 박영사. p.450 재인용

1950년 4월에 국무부와 국방부는 NSC-68로 알려진 안보 정책에 대한 검토서를 합동으로 발표했는데 이를 통해서도 냉전과 안보 문제가 미국에 얼마나 중요한 관심사였는지 확인할 수 있다.⁷⁶⁾ 이 검토서는 냉전을 자유진영의 생존에 위협을 가하는 사실상의 전쟁이라고 규정하고, 미국과 자유진영의 세력을 빨리 증강하여 대비할 것을 촉구했다. 이를 위해

76) Samuel F. Wells. 1979. "Sounding the Tocsin: NSC 68 and the Soviet Threat." *International Security* 4(2). pp. 116-158.

서는 고립주의의 타파와 신속한 군사적 재무장이 필요했다. 그리고 곧이어 발발한 한국 전쟁은 이 검토서에서 경고한 미국군의 약세를 잘 보여주었다. 이제 미국은 군사적 재무장을 위해 총력을 기울여야만 했다.

그런데 한국전쟁은 미국 해군의 취약점을 보여주는 동시에 뛰어난 해군 기동성을 확인하게 해주기도 했다. 해양에 대한 자유로운 접근 능력은 한국 전쟁 당시 미국이 세 차례에 걸쳐 상륙작전을 감행할 수 있게 한 한편, 북한군에 대한 반격에 박차를 가할 수 있게 해주었다. 미국 해군력의 핵심적 강점은 미국의 국익이 위협받는 현장에 해군을 배치하여 적국에게 압력을 가할 수 있는 기동성에 있었으며 해군의 기동성만큼은 미국 해군과 겨룰 수 있는 상대가 없었던 것이다.⁷⁷⁾

이러한 시기에 넓은 영해를 인정하는 것은 미국 해군과 공군의 기동성을 저해하여 안보 이익에 큰 손실을 가져오는 것이었다. 라틴 아메리카 국가들의 주장대로 기존에 3해리로 인정되던 영해를 12해리로 늘리게 되면, 에게해(the Aegean)와 동지중해, 인도네시아, 필리핀, 그리고 일본 인근의 주요 해협이 특정 국가의 영해에 포함되기 때문에 미국 해군 및 공군의 자유로운 통항이 불가능해진다. 영해 내에서도 타국 선박의 통항을 용이하게 하기 위해 무해통항(*innocent passage*) 제도가 인정되고 있었으나, 이 제도는 미국의 입장에서 만족스러운 통항 제도가 아니었다. 무해통항권은 연안국의 안전과 위생에 해가 되지 않는 한 영해를 자유로이 항행할 수 있는 권리를 말하는데 유·무해를 결정하는 기준이 연안국의 자의적 판단에 의존하는 경우가 많았다. 게다가 무해통항권은 수면의 통항에만 적용되기 때문에 잠수항행은 불가능했으며 잠수함이 타국 영해를 지나려 한다면 수면 위로 올라와야만 했다. 영해 상공으로 항공기가

77) George W. Baer. 1996. *One Hundred Years of Sea Power: The U.S. Navy, 1890-1990*. 김주식 역. 2005. 『미국 해군 100년사』. 서울: 한국해양전략연구소. pp. 595-598; Henry J. Hendrix. 2009. *Theodore Roosevelt's Naval Diplomacy*. 조학제 역. 2010. 『시어도어 루스벨트의 해군 외교』. 서울: 한국해양전략연구소. p. 316.

통과하는 것도 전적으로 불가능했다.⁷⁸⁾

그리고 이 시기 발생한 일련의 사건들 역시 미국이 안보 이익에 집중하게 하는 데에 일조했다. 소련은 1957년 8월에 대륙간탄도미사일 발사 실험에 성공했다고 발표했으며 같은 해 10월 4일에 세계 최초로 인공위성을 쏘아 올리는 데에 성공했다. 이는 미국에게 엄청난 충격을 안겨 주었으며 안보 문제에서 사고의 전환이 나타났다. 1957년 11월 국가안보위원회는 ‘핵 시대의 억제와 생존’이라는 보고서를 통해 소련이 대륙간탄도탄 개발에서 미국을 능가했을 것이며 1960년에 이르면 미국은 ‘아주 위급한 시기’에 직면하게 될 것이라고 경고했다. 또한 소련과의 미사일의 격차를 줄이고 기동성과 공격의 안전성을 향상시키기 위해 폴라리스(Polaris) 잠수함 무기체계를 서둘러 추진할 것을 권고했다. 1950년대 후반 미국 내 여론 역시 미국이 소련의 산업력 중 절반을 파괴하고, 소련 인구의 20 ~ 25%에게 피해를 줄 수 있을 만한 확고한 보복능력을 가져야 한다는 것이었다. 이에 국방부는 잠수함에서 발사되는 중거리 탄도미사일인 폴라리스 개발 계획에 착수하였다. 그런데 이런 중요한 전환기에 연안국들의 영해 확장은 미국 해군의 봉쇄정책과 억지력 확보에 걸림돌로 작용하는 것이었다.⁷⁹⁾ 따라서 미국은 안보 이익을 반영하여 좁은 영해, 즉 기존에 국제 관습법적으로 인정되던 3해리의 영해를 고수하려는 선호를 형성하게 되었다.

(2) 국내 정치구조

제 2차 세계 대전 및 이후 냉전 시대는 미국 국내 정치구조에도 영향을 미쳤다. 1939년 독일이 폴란드를 침공하여 제 2차 세계 대전이 발발하고, 미국 의회가 유럽의 전쟁에 행정부가 개입하지 못하도록 중립법

78) Hollick. 1981. p. 137.

79) Arthur H. Dean. 1958a. "Freedom of the Seas." *Foreign Affairs* 37(1). p. 84, 90; Baer. 1996. p. 661.

(Neutrality Act)을 제정했을 당시에만 해도 프랭클린 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령은 적극적 역할을 수행하기보다는 이 중립법에 마지못해 동의한 상태였다. 그러나 1941년 독일이 미국의 상선을 공격하고 일본의 진주만 기습이 일어나자 루즈벨트 대통령은 미국 내에서는 물론 국제적으로도 주도적인 역할을 맡게 되었다. 그는 일본의 진주만 공격 이후 의회와 협의 없이 최고 사령관으로서 외교정책을 주도하였고 해리 트루먼(Harry S. Truman) 대통령 역시 의회와 협의 없이 한국전에 개입하는 등 정책 결정 과정에서 행정부와 대통령의 역할이 부각되었다.

또한 냉전의 도래는 행정부와 대통령의 권한을 더욱 강력하게 만들어주었다. 동서 양 진영의 팽팽한 대립과 긴장 속에서 미국은 자유진영의 리더로서 소련과 공산주의의 팽창을 억제하는 봉쇄정책(Containment Policy)을 전개했다. 이러한 대결의 상황에서 미국의 대외정책은 자연스럽게 대통령과 행정부를 중심으로 결정된 반면, 의회는 헌법상의 권한을 주장하지 않고 행정부의 정책에 수동적인 입장을 취하게 되었다.⁸⁰⁾

이러한 경향은 해양 정책 결정 과정에서도 나타났다. 제 2차 세계 대전과 냉전은 연방정부가 주정부나 특정 집단의 이익에 우선해서 영향력을 행사할 수 있게 했고 연방정부의 규모가 증대되는 계기가 되었다. 영해와 대륙붕 및 보존 수역을 선언한 트루먼 선언 역시 의회와의 조율을 충분히 거치지 않고 행정부가 주도하여 선포한 것이었다.

산업 집단의 이익은 일반적으로 의회를 통해 대표되고 국가정책에 반영되는데 이 시기 의회의 역할은 행정부의 역할에 비해 미약했다. 어업 관련 문제 해결도 이 시기에는 의회보다 국무부가 주도하는 경향을 보였다. 국무부는 특별지원기구(Office of the Special Assistant to the Secretary for Fisheries and Wildlife)를 창설하여 다른 나라에 대한 미국 정부의 어업 정책 결정 및 조정 과정에서 주도적 위치에 있게 되었다. 1956년 의회는 어류 및 야생동물 법(Fish and Wildlife Act)을 시행

80) 전용. 2007. 『미국의 외교정책은 어떻게 만들어 지는가』. 한울출판사. pp. 54-55.

하여 내무부에 어업 관련 기구를 따로 창설하고 의회의 역할을 확대하고자 하였으나, 아이젠하워 대통령은 이러한 조치가 헌법 정신에 반할 수 있다는 점을 근거로 의회의 요구를 받아들이지 않았다.⁸¹⁾ 1950년대 미국의 대외 어업 정책의 결정은 전적으로 국무부에게 달려 있었던 것이다.

그런데 인력의 부족으로 이 기구는 트루먼 선언 이후 폭발적으로 증가한 라틴 아메리카 국가들의 관할권 주장에 대해 효과적으로 대처하지 못했다. 매년 양자 협상을 추진하는 것도 불가능하여 시급한 사안을 위주로 선별적 협상을 할 수밖에 없었다. 즉 이 시기에는 어업 이익이 의회를 통해 충분히 대표될 수 없었음은 물론, 국무부를 통해서도 어업 이익이 충분히 추구될 수 없었다. 국무부는 국방부와 함께 안보 정책에 대한 검토서(NSC-68)를 발표하는 등 경제적 이익보다는 안보 이익을 더 우선적으로 대변하고 있었다.⁸²⁾

2. 전략적 상호작용 과정

(1) 제 1차 유엔해양법 회의

영해와 어업 수역의 폭을 결정하는 것은 연안국의 이익과 다른 국가의 공해에 대한 자유(freedom of the high seas)가 대립하는 지점으로 제 1, 2차 회의에서 가장 해결하기 어려운 문제였다.⁸³⁾ 제 1차 유엔해양법 회의 전 준비 기관이었던 국제법위원회는 본격적인 회의가 시작되기 전에 국가들 간의 입장을 조율하고 영해의 폭에 대한 초안을 작성하고자 했다. 그러나 사전 활동 단계에서 영해의 폭이 결정되지 않았기 때문에 국

81) Dwight D. Eisenhower. 1958, *Public Papers of the Presidents of the United States*. Office of the Federal Register, National Archives and Records Service. pp. 672-673.

82) Hollick. 1981. pp. 63, 80-82.

83) Philip C. Jessup. 1927. *The Law of Territorial Waters and Maritime Jurisdiction*. G.A. Jennings co., inc.

제법위원회는 “국제법은 영해를 12해리 이상으로 확장하는 것은 금지”하고 있으며 “영해의 폭은 국제적 회의를 통해 확정해야 할 것이다”라고 규정할 뿐이었다.⁸⁴⁾ 따라서 새로운 국제해양레짐의 창출이 성공하느냐 실패하느냐는 이 문제에 대한 국제적 합의가 도출되는지 여부에 달려 있었다.

영해와 어업 수역에 대한 논의는 제 1 위원회에서 이루어졌다. 제 1 위원회에 제출된 기본적인 영해의 폭에 대한 제안서는 13개에 이르지만 크게 4개의 안으로 나뉜다.

첫째는 캐나다가 제안한 방안으로, 6해리의 영해를 인정하고 영해 밖으로는 6해리의 배타적 어업 수역(exclusive fisheries zone)을 두는 방안이었다. 캐나다는 자국 연안에 타국의 어선이 접근하는 것을 최대한 배제하고 싶어 했기 때문에 영해 이후의 어업 수역에서 연안국이 완전히 배타적인 권리를 가져야 한다는 점을 주장했다.⁸⁵⁾

두 번째 방안은 각 연안국이 12해리의 한도 내에서 자국의 영해를 자유롭게 결정할 수 있어야 하며, 12해리 미만의 영해를 선포한 국가는 기선으로부터 12해리 이내에 배타적 접속 수역(exclusive contiguous zone)을 둘 수 있게 하자는 것이었다. 이것은 멕시코와 인도가 처음 제안하여 미얀마, 콜롬비아, 인도네시아, 모로코, 사우디아라비아, 통일 아랍 공화국, 베네수엘라 등의 의견이 반영된 방안이다.⁸⁶⁾

세 번째 방안은 소련의 입장으로 각국이 12해리의 한도 내에서 영해의 폭을 결정할 수 있게 하자는 것이었다. 소련의 제안은 영해를 통과하는 타국 선박이 무해통항권을 인정받기 위해서는 연안국으로부터 사전 허가를 얻어야 한다는 점도 포함하고 있었다.⁸⁷⁾ 소련은 자국의 제안을 중심으로 동유럽 국가들이 연합을 형성할 것을 촉구했고 이는 신생 국가 및

84) U.N. Doc. A/3159(Official Records of the General Assembly, 11th Sess. Supp. No. 9, 1956).

85) U.N. Doc. A/CONF.13/C.1/L.77/Rev.3; UN Doc. A/Conf.13/39.

86) U.N. Doc. A/CONF.13/L.34; UN Doc. A/CONF.13/38.

87) U.N. Doc. A/CONF.13/C.1/L.80; UN Doc. A/CONF.13/30.

개도국들의 입장과도 일치하고 있어서 미국에게는 가장 강력한 걸림돌이 되었다.⁸⁸⁾

네 번째는 미국의 입장으로, 제 1, 2차 유엔해양법 회의에서 미국의 핵심적 목표는 영해와 어업 수역(fishing zone)의 한계를 자국의 이익에 맞게 국제적으로 확정하는 것이었다. 애초에 미국의 선호는 영해를 3해리로 확정하는 것이었으며, 협상 과정에서 어느 정도의 융통성을 보이기는 했으나 기본적인 입장을 크게 바꾸지는 않았다. 미국이 원하는 좁은 영해는 이 당시 미국의 최우선 관심사였던 안보 이익과 직결되는 문제였다. 어업 이익은 상대적으로 주목을 덜 받았지만 어업 이익을 고려한다고 해도 좁은 영해가 미국에 유리한 선택이었다. 물론 연안(coastal) 어업의 경우에는 넓은 영해를 선포하여 타국 선박의 접근을 차단하고 미국 연안의 어족 자원을 보호하는 것이 이익이었다. 하지만 이러한 이익은 1945년 트루먼 선언에서 미국 연안에 보존 수역(Conservative zone)을 선포함으로써 보호될 수 있었으며 냉전이라는 시대적 배경은 미국이 어업과 관련된 이익을 포기하더라도 안보 이익을 더 우선시하는 입장을 취하게 했다.⁸⁹⁾ 즉 미국의 국내 이익의 분포를 고려해볼 때 좁은 영해는 미국의 전 국가 이익이 달려 있는 것이므로 국제 협상에서 반드시 추구해야 할 국가 선호였다.⁹⁰⁾ 해양레짐의 창출을 위해 좁은 영해를 포기하는 것은 국내 이익의 전부를 포기하는 것이나 마찬가지였다. 따라서 전 회의 기간에 걸쳐 미국의 입장은 일관성 있게 좁은 영해를 주장하는 것으로 나타났다.

이처럼 좁은 영해에 대한 미국의 선호가 강했기 때문에 회의 과정에서 양보와 타협을 하는 데에 한계가 있을 수밖에 없었다. 처음 회의에 임할 때 미국이 주장한 방안은 영해는 그대로 3해리로 하되, 연안국의 우선적인 어업 권리가 인정되는 9해리의 접속 수역(contiguous zone)을 추가로

88) Dean. 1958a. pp. 83-94.

89) Hollick. 1981. p. 137.

90) Loftus Becker. 1959. "The Breadth of the Territorial Sea and Fisheries Jurisdiction." Department of State Bulletin March 16. p. 372.

두는 것이었다. 영해에 인접한 접속 수역에서는 연안국이 생물 자원에 관한 우선적 권리를 행사할 수는 있으나 영해와 같은 수준의 주권적 권리를 인정받지는 못한다. 따라서 미국은 타국의 자유로운 항행이 어려운 영해는 3해리로 제한하되 자유통항이 가능한 접속 수역 개념을 도입하여 넓은 영해를 주장하는 연안국들과 협상하려고 한 것이다.

그러나 미국은 이내 3해리의 영해는 다른 나라들에게 받아들여질 수 없다는 것을 알게 되었다. 앞 장에서 설명했듯이 연안국들의 선호는 대부분 12해리까지 영해를 설정할 수 있게 해달라는 것이었고, 캐나다 등 일부 국가만이 6해리의 영해를 주장하고 있었기 때문이다. 이에 미국은 기존의 입장에서 변화를 시도했지만, 미국이 고려할 수 있는 최대한의 경계선은 영해를 6해리 이내로 제한하고 어업 수역은 영해를 포함해서 12해리까지로 제한하는 방안이었다.⁹¹⁾

그러나 미국은 좁은 영해를 주장하는 국가 중에서도 특히 더 강대국의 이익을 추구하는 입장이었고 이것은 역사적 권리 개념을 통해 여실히 드러났다. 미국이 제 1 위원회에 제안한 방안은 6해리의 영해와 이에 추가하여 6해리의 어업 수역을 설정하도록 하는 것이라는 점에서 캐나다와 같지만, 이 어업 수역에서 연안국의 권리를 제한했다는 점에서는 캐나다와 대립했다. 미국은 연안국이 선포한 6해리의 어업 수역에서 과거 5년간 타국의 어선이 어업 활동을 해왔다면 그러한 관행을 고려하여 타국 선박이 앞으로도 어업 활동을 할 수 있도록 역사적 권리(historic right)를 인정해줘야 한다고 주장한 것이다.⁹²⁾ 캐나다는 자국 연안 어업의 보호를 위해서 연안국은 어업 수역에서 자원에 대한 배타적 권리를 향유한다는 입장이었기 때문에 미국과 연합할 수 없었다. 다른 연안국들도 이 역사적 권리에 반대했음은 물론이다.

결국 미국의 주장은 국제적 지지를 받지 못했고 같은 폭의 영해를 주장하는 캐나다와의 연합도 실패하여 투표 결과 채택되지 못하였다. 다만

91) Hollick. 1981. p. 127.

92) U.N. Doc. A/CONF.13/C.1/L.159/Rev.2; U.N. Doc. A/CONF.13/39.

두 달간의 회의 결과, 캐나다가 제안한 배타적 어업 수역만이 따로 위원회 표결에서 과반수 표를 얻어(찬성 37표, 반대 25표, 기권 9표) 총회(Plenary)로 회부되었다. 그러나 최종 채택을 위해 3분의 2 득표를 요하는 총회에서는 배타적 어업 수역을 12해리까지 설정할 수 있도록 하는 제안이 충분한 표를 얻지 못해 기각되었다.

(2) 제 2차 유엔해양법 회의

이에 2년 뒤 제 2차 유엔해양법 회의가 개최되었는데, 미국은 제 1차 회의 이후 제 2차 유엔해양법 회의가 개최되기 전까지 자국의 제안이 채택될 수 있도록 외교적 노력을 시도했다. 약 2년 간 미국은 라틴 아메리카, 아시아, 서유럽 등 40개 이상의 국가들과 협상을 벌였다. 그러나 미국은 이 과정에서 다른 국가들의 견해가 제 1차 회의 때와 거의 다르지 않다는 것을 확인했을 뿐이었다. 미국의 항의, 불만 표시, 협상 등은 제 2차 회의에서 국가들의 입장을 바꾸는 데에 큰 도움이 되지 않았다. 회의 참가국들의 견해는 12해리의 영해와 6해리의 영해로 분명히 대립하고 있었고 3해리의 영해를 제안하는 것은 협약으로 채택될 가능성이 전혀 없었다. 따라서 미국은 자신의 주장을 완화할 필요성을 느꼈다.

그러나 좁은 영해에 대한 미국의 선호는 여전히 강했기 때문에 영해의 폭 자체에 대해서는 양보를 할 수 없었다. 다만 연안국의 어업 수역에서 타국의 선박이 갖는 역사적 권리를 제한하는 방식을 택했다. 미국은 제 1차 유엔해양법 회의에서 연안국의 어업 수역에 다음과 같은 단서를 달았다. 1958년 1월 1일 이전의 5년 동안 타국의 선박이 연안국의 어업 수역에서 어업을 해오던 관행(fishing practice)이 있었다면 앞으로도 이 타국 선박은 동 어업 수역에서 이 기준 기간(base-period)에 어획했던 것과 같은 종류의 어류를 어획할 수 있다는 단서가 그것이다. 그러나 제 2차 유엔해양법 회의에서는 타국의 선박이 기준 기간에 어획했던 어종과 어획량의 한도 내에서만 앞으로의 어업 권리가 인정되며, 이 역사적 권

리도 연안국과 타국 간에 양자적 협상이 없는 한 향후 10년까지만 행사할 수 있다고 수정하였다.⁹³⁾ 미국은 이를 통해서 역사적 권리 개념을 반대하던 캐나다와 절충하여 하나의 합동안을 만들 수 있을 것으로 기대했다. 그리고 최종적으로 이 합동안이 충분한 표를 얻어 해양레짐에 채택될 것이라고 예상했던 것이다.

그러나 소련도 기존의 12해리 영해 주장을 포기하고 새로운 연합을 구성하였다. 기존에 16개 개도국(16-Power)⁹⁴⁾이 주장하던 안에 튀니지와 멕시코가 가세하여 18개 개도국(18-Power)이 하나의 안을 지지하고 있었는데, 소련은 이 연합에 지지 의사를 밝혔다. 이들의 주장은 영해를 3해리에서 12해리까지 연안국이 자유롭게 결정하고, 기선으로부터 12해리까지 어업 수역을 설정할 수 있게 하자는 것이었다. 그리고 이 어업 수역에서는 연안국이 배타적 권리를 갖는다고 함으로써 역사적 권리 개념에 반대했다.⁹⁵⁾

또 다른 주요 제안은 아이슬란드로부터 나왔다. 이 제안은 국민들이 생계와 경제 발전의 상당 부분을 어업에 의존하고 있으며 어업 수역 외에 인접한 해역에서 어획량을 제한할 필요가 있을 경우에는 연안국이 이 해역에서 우선적 어업 권리(preferential rights)를 가져야 한다고 주장했다.⁹⁶⁾

1960년 4월 13일, 전체 위원회의 최종 투표 결과 18개 개도국의 안은 과반수 표를 얻지 못해 기각되었고(찬성 39표, 반대 36표, 기권 13표) 미국-캐나다 공동 안(찬성 43표, 반대 33표, 기권 12표)과 아이슬란드의 안(찬성 31표, 반대 11표, 기권 46표)만이 총회(Plenary)에서 다시 다루어지게 되었다. 그런데 총회의 협상 과정에서 브라질, 쿠바, 우루과이의 수정 제안으로 미국-캐나다 안은 연안국의 관할 어업 수역인 접속 수역

93) U.N. Doc. No. A/CONF.19/C.1/L.10.

94) 인도네시아, 필리핀, 에티오피아, 가나, 기니, 이라크, 이란, 요르단, 레바논, 리비아, 모로코, 사우디아라비아, 수단, 통일 아랍 공화국, 베네수엘라, 예멘.

95) U.N. Doc. No. A/CONF.19/C.1/L.2/Rev.1.

96) U.N. Doc. No. A/CONF.19/C.1/L.7.

(contiguous zone) 외의 해역에서도 특별한 사정(special situation)을 고려하여 연안국이 우선적 권리를 갖는 방향으로 재조정되었다.⁹⁷⁾ 사실상 아이슬란드의 제안과 통합된 것이었다. 그러나 최종적으로 수정된 미국-캐나다 공동안은 총회에서 찬성 54표, 반대 28표, 기권 5표로 3분의 2 득표에 실패하고 말았다. 요컨대 미국의 좁은 영해에 대한 강한 선호는 영해의 폭 자체에 대해서 양보하는 것을 불가능하게 했고, 어업 수역이나 역사적 권리와 같이 주변적 쟁점에 대한 양보만으로는 국가들 간 합의를 이끌어낼 수 없었다. 쟁점에 대한 미국의 강한 선호가 국제해양레짐이 창설되는 데에 부정적 영향을 미친 것이다.

제 2 절 제 3차 유엔해양법 회의

제 3차 유엔해양법 회의에서는 제 1, 2차 회의와는 달리 해양 이용의 전반에 관한 새로운 해양레짐이 탄생했다. 제 3차 회의에서 핵심적 쟁점은 심해저 이용에 대한 것인데 이 부분에서도 최종적으로 합의가 이루어져서 해양 이용 전반에 관한 완결된 해양레짐을 창출할 수 있었다.

본 논문은 과거 두 차례의 회의에서는 불가능했던 해양레짐의 창출이 이 시기에는 가능했던 이유가 미국의 선호의 강도에 있었다고 본다. 이 절에서는 먼저 미국 내 이익의 분포와 정치 구조에 근거하여 미국의 선호가 어떻게 규정되었는지 설명하고, 이후 상호작용 단계에서는 핵심 쟁점인 심해저 개발 문제에서 미국 선호가 약했던 것이 국제해양레짐의 창출을 가능하게 한 변수임을 밝히려고 한다.

97) U.N. Doc. No. A/CONF.19/L.12.

1. 미국의 선호 형성 과정

(1) 이익의 분포

① 경제적 이익

제 1, 2차 유엔해양법 회의 때 경제적 이익은 주로 어업을 대상으로 논의되었다. 그러나 제 3차 유엔해양법 회의가 개최될 때에는 어업뿐만 아니라 석유 산업, 고체 광물 산업 등 다양한 경제적 이익이 부각되기 시작했다.

이전 회의가 개최되던 시기에는 안보 이익이 특히 우선하여 어업 이익은 정책 우선순위에서 중요하게 고려되지 않았다. 그러나 제 3차 회의 시기 어업 집단은 정부를 통해 자신들의 이익이 국가 정책에 반영되기를 수동적으로 기다리기만 한 것이 아니라 적극적으로 요구를 표출했다. 이들은 자신들의 이익이 상무부 및 내무부를 통해 충분히 실현되지 못한다고 생각하자 직접 의회에 압력을 넣기 시작했다.⁹⁸⁾ 미국에서 어업 이익은 연안(coastal) 어업 지역과 원해(distant-water) 어업 지역에 따라 다르게 나타났는데 미국에서는 연안 어업이 더 우선시되고 있었다.⁹⁹⁾

그런데 이 당시 미국의 연안 어업 이익은 위기에 처해 있는 것으로 알려졌다. 1967년 의회가 설립한 스트라톤 위원회(Stratton Commission)는 미국의 해양정책을 진단하고 향후 정책 방향을 제시하기 위해 보고서를 발표했는데, 그에 따르면 미국의 어업은 세계 다른 국가들에 비해 뒤쳐져 있었다. 또한 소련, 스페인, 일본 등 원해 어업 국가들이 미국의 영해로부터 3해리밖에 떨어지지 않은 해역에서 압도적인 양의 어족 자원을

98) Finn Laursen. 1982. "Security Versus Access to Resources: Explaining a Decade of U.S. Ocean Policy." *World Politics* 34(2). pp. 217-218.

99) 알래스카, 워싱턴, 오리건, 뉴잉글랜드 등 주에서는 연안 어업이 주로 행해지는 반면, 캘리포니아, 멕시코만(Gulf of Mexico)의 주들(루이지애나, 미시시피, 앨라배마, 플로리다, 텍사스 등)에서는 원해 어업이 주로 행해진다.

어획하고 있다는 것이 밝혀졌다.¹⁰⁰⁾ 일본과 소련 등 미국의 연안에서 어업 활동을 하는 타국의 접근을 배제할 수 있는 조치가 시급한 상황이었다. 이에 연안 어업 집단들은 200해리의 어업 수역을 설정하여 자국 어업을 보호해줄 것을 강력하게 요청했고, 1976년 1월에는 일방적으로 200해리의 배타적 조업 수역을 선포하도록 하는 어장 보존 및 관리법(Fishery Conservation and Management Act)이 제정될 정도였다. 뉴잉글랜드와 북서부의 태평양 연안 주의 의원들이 특히 승리연합 구성에 심혈을 기울여 이 법안이 통과되도록 기여했다. 오리건 주의 공화당 상원 의원이었던 팩우드(Bob Packwood)는 법안 통과 전 2주 동안 관련 이익 집단들로부터 400통이 넘는 편지를 받았다고 밝혔는데 이는 200해리의 어업 수역에 대한 당시 어업 집단의 요구가 매우 강력했음을 보여준다.¹⁰¹⁾

제 3차 유엔해양법 회의에서는 대륙붕의 경계(continental shelf boundary)를 결정하는 문제도 쟁점 중의 하나였다. 대륙붕은 연안국의 관할 하에 있지만 대륙붕의 경계 밖은 심해저로 인정되어 연안국이 아니더라도 모든 국가가 권리를 행사할 수 있게 되므로 대륙붕과 심해저의 경계선을 결정하는 것은 모든 국가들에게 중요한 문제였다. 그런데 대륙붕의 경계를 설정하는 것은 석유 산업 집단과 심해저의 고체광물(hard-minerals) 산업 집단의 이익이 걸려 있는 영역이었다.

이 시기 석유 산업 집단은 규모 면에서 매우 강력한 이익집단으로 성장하였고 그만큼 석유와 관련된 이익도 국내적으로 강한 영향력을 발휘하게 되었다. 1960년에 이르자 규모에서 상위 10위에 드는 석유 기업들의 자산 평가액은 각각 10억 달러가 넘었다.¹⁰²⁾ 이들의 이익은 석유자문위

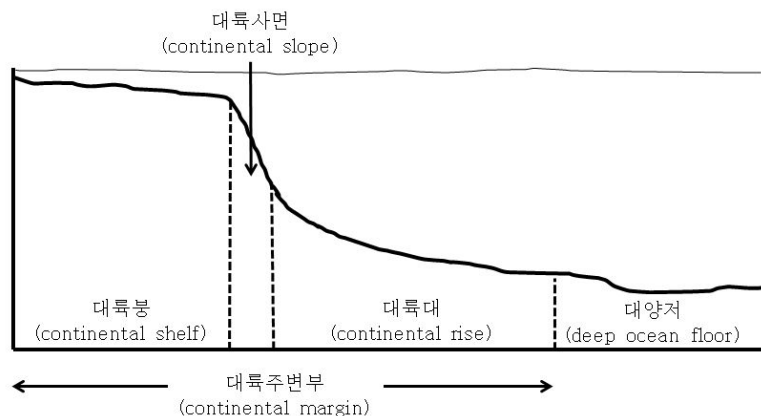
100) Stratton Commission. 1969. *Our Nation and the Sea: A Plan for National Action*. Government Printing Office.

101) Laursen. 1982. p. 219-221.

102) 이 기업들은 Cities Service, Gilf, Phillips, Shell Group, Sinclair, Socony Mobil, Standard of California, Standard(Indiana), Standard(New Jersey), Texaco를 말한다. Robert Engler. 1961. *The Politics of Oil: A Study of*

원회(National Petroleum Council)를 통해 나타났다. 미국 석유자문위원회는 연방정부의 승인 하에 설립된 정부 자문기구로, 연방 정부의 에너지 정책에 관한 자문을 제공하는 것을 목적으로 한다. 이 위원회는 특정 기업의 이익을 대표하는 것이 아니라 에너지 산업 전체를 대표하여 정보의 수집, 정책의 자문 및 추천을 담당하는 기관이다.¹⁰³⁾ 석유자문위원회는 1969년 3월 보고서를 통해, 1958년 제네바 협약에 규정된 대륙붕은 대륙붕(continenta shelf)과 대륙사면(continenta slope), 그리고 대륙대(continenta rise)까지를 포함하는 개념으로 해석해야 한다고 발표했다. 대륙주변부(continenta margin) 전 영역에서 연안국이 자연 자원에 대한 배타적 권리를 향유한다고 주장한 것이다.¹⁰⁴⁾

<그림 3> 해저지형의 정의



출처: Ann L. Hollick. 1981. *U.S. Foreign Policy and the Law of the Sea*. Princeton University Press. p. 7.

Private Power and Democratic Directions. University of Chicago Press. p. 38.

103) 김득상. 2007. “NPC 보고서를 통해 본 미국의 에너지 정책 동향.” 『오토저널』. 29(6). p. 62.

104) National Petroleum Council, 1969. *Petroleum Resources Under the Ocean Floor*. National Petroleum Council. pp. 57, 70-72.

석유 산업계가 이러한 주장을 하게 된 이유는, 미국의 대륙의 외측 한계에 엄청난 양의 석유와 천연가스가 매장되어 있다는 점이 알려졌기 때문이다. 1960년대 초반 석유는 미국의 전체 연료 공급의 45%를, 천연가스는 25%를 차지하고 있을 정도로 매우 중요한 자원이었다.¹⁰⁵⁾

그리고 1973년에 있었던 석유 위기는 미국 내에서 석유 자원 확보가 더욱 관심을 받는 계기가 되었다. 1973년 10월 석유수출국기구(OPEC: Organization of Petroleum Exporting Countries)는 석유 금수조치를 선언했고 이에 따라 석유 가격은 급등하게 되었다. 1974년 1월의 석유 수출 가격은 사우디아라비아 기본유종을 기준으로 할 때 배럴당 11.65달러였는데 이는 금수조치 이전 가격의 4배에 가까운 것이었다. 이러한 에너지 위기는 석유 산업 집단의 이익이 지지를 받게 하는 촉매제가 되었다. 따라서 제 3차 유엔해양법 회의 당시에는 연안국이 관할권을 갖는 대륙붕의 한계를 넓게 설정하는 것, 즉 대륙주변부를 모두 대륙붕 개념에 포함시키는 것이 미국의 선호 중의 하나가 되었다.

대륙붕의 한계를 설정하는 문제는 심해저의 고체광물 산업이 관심을 갖는 분야이기도 했다. 그런데 고체광물 산업에게 대륙붕의 한계 자체가 직접적인 쟁점이었던 것은 아니다. 이 시기의 광물 산업 집단이 주목하고 있던 자원인 망간단괴(manganese nodules)는 망간, 코발트, 니켈, 구리, 철, 실리콘, 알루미늄 등으로 구성되어 있어 상업적 가치가 매우 높다. 그런데 이 망간단괴는 태평양의 가장 하부인 1,800 피트 심해저에 매장되어 있는 것으로 알려졌다.¹⁰⁶⁾ 즉 망간단괴는 대륙붕의 한계에서 논쟁이 되고 있는 대륙주변부(continental margin)의 바깥에 존재하는 자원이기 때문에 대륙붕의 경계를 대륙주변부 내의 어느 지점으로 정할 것인가는 고체광물 산업에 직접적인 영향을 미치지 않는 문제였다. 그러나

105) Engler. 1961. p. 35.

106) David C. Brooks. 1968. "Deep Sea Manganese Nodules: From Scientific Phenomenon to World Resource." *Natural Resources Journal* 8. pp. 406-407; Arnold J. Rothstein. 1971. "Deep Ocean Mining Today and Tomorrow." *Columbia Journal of World Business* 6. pp. 43-50.

광물 산업 집단은 대륙붕의 범위를 넓게 규정함으로써 이후 심해저 관련 논의에서도 광물 기업들에게 폭넓은 권리를 인정하는 결과를 얻을 수 있을 것이라고 기대했다. 따라서 직접적인 관심사인 심해저 레짐에 대한 긍정적 외부효과를 노리고 석유 산업과 함께 넓은 대륙붕 주장을 지지했다.

그런데 광물 산업의 입장은 1969년을 기점으로 변화를 보였다. 심해저 광물 매장량에 대한 정보가 축적됨에 따라 광물 산업 집단은 심해저 레짐 자체에 대한 관심을 표출하기 시작한 것이다. 광물 산업은 200미터 이상의 심해저에서 광물을 채굴할 수 있는 기술을 보유한 국가에 한해서는 심해저에서도 영해 및 어업 수역에서 연안국이 향유하는 주권적 권리(sov​er​eign rights)와 동등한 권리를 누릴 수 있어야 한다는 입장을 발표했다. 대륙붕의 경계를 어느 지점에 설정하든 상관없이 대륙붕 바깥의 심해저 자원에 대한 주권적 권리를 인정해달라고 주장한 것이다.¹⁰⁷⁾ 이들은 심해저 레짐 협상 시 첫째, 심해저를 자유롭게 탐사하고 둘째, 이 영역에 대한 권리를 주장하며 셋째, 이 영역에서 독점적인 채굴활동을 하도록 허가하는 라이선스를 발급받을 수 있게 해달라고 요구했다. 또한 심해저를 관리하는 국제기구를 둘 경우 이 기구에 등록기관(registry agency) 이상의 지위를 주어서는 안 되며, 이 기구가 국가들에게 가하는 경제적인 제재는 최소한에 그쳐야 한다고 주장했다.¹⁰⁸⁾

이처럼 제 3차 유엔해양법 회의가 개최될 때 미국의 선호는 이전의 시기처럼 좁은 영해 한 가지로 나타난 것이 아니라 다양하게 나타났다. 어업 집단의 이익이 부각되면서 연안 어업을 보호할 수 있도록 200해리의 배타적 어업 수역을 제도화하는 것, 석유 산업 집단의 요구에 따라 대륙붕의 외적 한계를 최대한 넓게 설정하는 것, 고체광물 산업의 요구에 따라 심해저 채굴에서 기업의 자유를 보장하는 것이 이 시기 미국의 선호

107) American Bar Association, 1969. "Non-Living Resources of the Sea(A Critique)." *Natural Resources Lawyer* 2. p. 429.

108) Hollick. 1981. p. 215-216.

를 구성하고 있었다.

② 안보 이익

1960년대 후반 찾아온 데탕트 분위기는 해양에서 동서 진영 간의 갈등을 다소 완화시켰지만 미국에서 안보 문제는 여전히 중요한 위치에 있었다. 1950년대 소련 해군의 임무는 자국에 대한 모든 상륙 공격을 막는 데에 치우쳐 있었고, 미국과 같이 전 세계에 대한 해양통제의 임무를 수행해본 적이 없었다. 1950년대까지 소련 해군은 방어적 노선을 취하고 있었으며 대항공모함전과 대잠전에 집중하고 있었다.

그런데 1960년대 들어서 흐루쇼프(Nikita Khrushchyov) 총리는 미국의 전력 증강에 발맞추어 소련도 전략적으로 동등한 수준의 해군력을 갖추 수 있도록 변화를 추진했다. 미국의 잠수함 탄도미사일인 폴라리스에 대항하기 위해 소련은 잠수함을 발사체로 한 탄도미사일 시스템을 발전시켰고 미국 케네디 대통령이 1961년 미국군의 증강을 선언하자 대대적인 재무장 프로그램을 가동하였다. 1971년에 이르자 소련은 50척 이상의 탄도미사일 잠수함을 통한 전략적 공격능력을 보유할 수 있었고 미국보다 더 많은 핵추진잠수함을 갖고 있다는 것이 알려졌다.¹⁰⁹⁾ 소련의 수상함대는 세계적인 규모의 임무를 수행했고 이제 미국의 명실상부한 해상 경쟁자로 부상했다. 미국 해군은 소련의 공격능력이 급진전을 보인 것에 대해서 소련 함대가 서구의 해로를 위협하고 있다는 결론을 내렸다. 이처럼 소련이 해양통제능력을 갖고 있다면, 미국의 대응은 자국의 해상교통로를 보호하는 것이어야 했다.¹¹⁰⁾

또한 1972년 발생한 엔터프라이즈호 사건은 미국 내에서 원활한 해상교

109) Norman Polmar and Jurrien Noot. 1991. *Submarines of the Russian and Soviet Navies 1718-1990*. Naval Institute Press. pp. 198-199; Baer. 1996. p. 749.

110) *ibid.*, p. 742.

통에 대한 필요성을 더욱 부각시켰다. 1969년 말레이시아는 생태학적 이유로 자국 연안을 보호하기 위해 12해리의 영해를 선포하였는데 이 범위에는 말라카 해협이 포함되었다. 한편 인도네시아는 1957년에 연안 군도에 대해서 주권을 선언한바 있어, 말라카 해협은 양국의 분쟁 대상이 되었다. 이후 양국은 1970년 조약을 체결하여 말라카 해협을 반씩 나누어 주권을 행사하기로 합의했다. 그런데 1972년 방글라데시 위기 사태에 대응하기 위해 벵갈만을 향해 항해하던 미국 엔터프라이즈호에 대해서 인도네시아 정부는 자국 정부에 외국 선박의 통항을 통제할 권리가 있음을 주장했다. 다만 이번 사건에서는 미국 정부가 사전에 통보를 했기 때문에 통항을 허가한다고 밝혔고 덕분에 미국은 통항 관련 분쟁을 피할 수 있었다. 그러나 이번 사건을 계기로 미국은 앞으로 연안국의 해양 관할 범위가 넓어지면 미국 선박의 통항에 심각한 제약이 따를 것이라는 경각심을 갖게 되었다.¹¹¹⁾

1960년대 연안국들은 앞 다투어 해양 관할권을 확장하고 있었고, 그에 따라 영해가 12해리로 확정될 경우 116개의 주요 국제 해협이 연안국의 영해로 편입되기 때문에 이 해협에서도 엔터프라이즈호 사건과 같은 연안국의 주장이 제기될 위험이 있었다. 영해에서도 타국 선박의 무해통항(innocent passage)권은 인정되지만 이는 연안국에게 통항을 사전에 통보해야 하고, 연안국이 안전 등의 이유로 허가하지 않을 수 있으며, 수면 위의 통항에만 적용된다는 점에서 불완전한 통항권이었다. 따라서 위 해협에서도 공해와 마찬가지로 자유로운 통항의 원칙을 확립해야만 미국이 원하는 통항의 자유가 보장될 수 있었다.

즉 제 3차 유엔해양법 회의 당시 미국의 선호는 경제적 이익으로부터 많은 영향을 받았다는 점에서 이전의 회의 때와 차이를 보이고 있지만,

111) Robert E. Osgood. 1976. "U.S. Security Interests and the Law of the Sea." in Ryan C. Amacher and Richard James Sweeney. eds. *The Law of the Sea: U.S. Interests and Alternatives*. American Enterprise Institute for Public Policy Reserch. p. 25-27.

안보 이익은 여전히 중요하게 고려되었던 것이다. 앞서 경제적 이익에 따른 선호 외에 안보 이익 또한 반영하여 미국의 선호는 연안국의 관할 주장을 최소화하며 국제적으로 자유통항의 원칙을 수립하는 것으로 형성되었다.

(2) 국내 정치구조

미국의 국내 정치구조와 관련해서 제 1, 2차 유엔해양법 회의가 진행되던 시기와 제 3차 회의가 진행되던 시기의 가장 큰 차이는 행정부와 의회의 관계에서 찾을 수 있다. 제 2차 세계 대전과 냉전으로 미국은 중대한 안보 위협에 당면하였고 이는 행정부 특히 대통령을 중심으로 대외정책이 결정되는 결과를 낳았다. 이러한 경향은 1960년대까지 유지되어 오다가 베트남 전쟁에서의 패배와 닉슨(Richard M. Nixon) 대통령의 워터게이트 사건으로 변화를 맞이하게 되었다. 이 두 사건을 겪으면서 대통령의 권위는 추락했으며 의회는 대외정책 결정 과정에서 행정부가 주도하는 정책에 도전하기 시작했다. 정책 결정과정에서 행정부 주도 경향은 의회와 행정부의 균형 관계로 점차 변모한 것이다.¹¹²⁾

의회는 국내 이익집단의 요구에 민감하게 반응했고 그 결과 미국 내 다양한 산업 집단의 이익이 미국의 국가 선호에 반영될 수 있었다. 이 시기 의회는 미국과 어업 분쟁 대상국가에 대해서 국무부 장관이 해외원조를 철회할 수 있도록 기존의 어업종사자 보호법(Fishermen's Protective Act)을 더욱 강화하는 등 어업 집단의 이익을 적극적으로 대변하고 있었다.¹¹³⁾ 또한 심해저 고체광물 자원 법(Deep Seabed Hard Mineral Resources Act)의 제정을 통해 광물 산업 집단을 보호하고자 했으며, 석유 매장 지역의 임대에서 얻는 수입을 유지하기 위해서는 석유 산업 집

112) 전웅. 2007. p. 54.

113) Michael L. Weber. 2001. *From Abundance to Scarcity: A History of U.S. Marine Fisheries Policy*. Island Press. p. 62.

단의 요구도 들어주어야 했다.

해양 정책과 관련하여 또 다른 주목할 만한 변화는 행정부 내에서도 일어났다. 이전에 해양 문제의 해결은 국무부의 주도 하에 이루어졌다. 그러나 1960년대에는 다양한 부서가 해양 정책을 담당하고 있었고 이들에게 책임과 권한이 분산되어 있었다. 각 부서의 관할 영역이 빈번하게 중첩되고 각 부서가 상충하는 정책을 추진하기도 하는 등, 국내정치 구조는 미국 해양 정책이 통일적인 방향으로 나아가지 못하게 하는 원인이 되었다.¹¹⁴⁾

이 시기 국무부 외에 해양 문제에 관여했던 부서에는 내무부와 국방부도 있다. 이전에 내무부는 해양 정책 결정 과정에서 별다른 영향력을 행사하지 못했다. 그런데 1970년대의 에너지 위기는 해양 정책 결정 과정에서 내무부의 역할이 확대되는 계기가 되었다.¹¹⁵⁾ 국방부도 독자적인 입장을 표명하며 이제는 행정부 내에서 국무부, 국방부, 내무부의 입장이 대등하게 대립하고 있었다.

내무부는 국내 에너지 확보에 관심이 있었기 때문에 석유 산업 및 고체 광물 산업 집단의 이익을 대변하여 대륙붕 등 연안국의 관할을 넓히고 싶어 했다. 반면 국방부는 안보 이익을 우선시하여 대륙붕의 범위를 좁게 설정하고 군사적으로 해양을 자유롭게 이용할 수 있기를 원했다. 국무부도 주로 안보 및 해군의 해양 이용을 위하여 연안국의 권리 축소와 공해의 자유로운 이용을 추구하는 입장에 있었다. 국무부와 국방부는 영해의 폭을 축소하고자 한 것은 물론이고 영해 바깥에 인정되는 연안국의 어업 수역 개념에도 부정적이었는데 이것 역시 안보 이익을 우선하는 부서의 특성을 반영한 것이다. 해양에서 자유로운 통항을 위해서는 자유통항의 원칙도 중요하지만 애초에 연안국의 해양에 대한 주권 행사를 최소

114) Lawrence Juda. 2003. "Changing National Approaches to Ocean Governance: The United States, Canada, and Australia." *Ocean Development and International Law* 34(2). p. 161-187.

115) Laursen. 1982. p. 217.

화하는 것이 더욱 확실한 방법이었다. 어업 수역은 연안국이 어업에 대한 권리만을 갖는 수역이기 때문에 타국의 통항이 직접 제약을 받는 것은 아니다. 그러나 국방부는 일단 어업 수역에서 이러한 권리가 인정되면 이후 연안국은 어업 이외에 더 많은 권리를 요구할 수도 있고 더 넓은 수역에 대해서 권리를 행사하려 할지도 모른다고 우려하여 어업 수역 자체에도 회의적인 입장을 취한 것이다. 대신 연안국에게 영해 바깥의 수역에서 어업에 관련된 우선적 권리(preferential rights)를 부여함으로써 이들의 해양 관할 주장은 무마시키면서도 불만은 불식시킬 수 있다고 보았다.

이와 같이 미국의 국내 이익은 다양하게 분포하고 있었고 이러한 이익을 대변하는 국가 기구 역시 다양해졌기 때문에 제 3차 유엔해양법 회의에서 미국의 선호는 여러 가지로 형성되었다.

2. 전략적 상호작용 과정

1960년대까지도 라틴 아메리카 국가들이 분쟁 수역에서 어업 활동을 하는 미국 선박을 나포하는 일이 빈번히 발생하고 전함의 통항에도 심각한 제약이 가해지자 미국은 국제적으로 해양 관련 쟁점을 제도화할 필요성을 절감하였다. 그런데 이전의 회의와 달리 제 3차 회의에서는 미국의 선호가 다양했고 이러한 다양한 선호를 모두 달성하는 것은 사실상 불가능한 일이었다. 제 3차 유엔해양법 회의는 국가들 간의 컨센서스를 기본적인 의사결정 방식으로 채택하고 있는데 총 157개 국가가 회의에 참여한 상황에서 미국이 자국의 국제적 지위를 내세워 협상 결과를 자국에게 유리한 방향으로만 이끌어갈 수도 없었다. 만약 합의를 도출해내지 못해 최후의 수단인 표결에 의존할 경우 미국 역시 나머지 국가들과 마찬가지로 한 표만을 행사할 수 있기 때문에 오히려 불리한 협약이 채택될 우려가 있었다. 따라서 미국은 협약의 내용에 자국의 선호를 최대한 반영하되, 타국의 지지를 얻기 위해서 덜 중요한 국가 선호는 포기할 필요가

있었다.

제 3차 유엔해양법 회의의 초반에는 회의의 규칙과 절차에 대한 논의가 있었다. 카라카스에서 열린 2차 세션의 후반부부터 영해의 폭과 국제 해협, 통항 문제, 경제 수역, 생물 자원, 대륙붕, 환경, 과학 탐사에 대한 논의가 본격적으로 시작되었는데 그 중에서도 핵심 쟁점은 연안국의 관할을 어느 수준까지 인정할 것인가 하는 문제였다. 2차 세션에서는 이러한 문제에 대한 확정적 결론을 내리지 못했지만 쟁점에 대한 국가들의 선호가 어떠했는지는 확인할 수 있었다.

영해와 경제수역 및 통항 문제에서, 연안국들은 12해리의 영해를 설정하고 기선으로부터 200해리까지는 경제 수역을 두어 이곳의 자원에 대한 자국의 관할권을 주장했다. 일부 연안국들은 200해리의 경제 수역에서 자원 관할권 이상의 권리를 주장하기도 했고, 브라질, 페루, 에콰도르 등 일부 국가는 영해 자체를 200해리로 정하자는 극단적인 주장을 하기도 했다. 그러나 대체로 12해리의 영해를 주장하는 것이 일반적이었다.

미국, 소련 등 선진 해양 국가들(maritime states)은 12해리의 영해에 포함되는 국제 해협에서 타국 선박의 자유로운 통항이 인정된다는 조건 하에서만 12해리의 영해를 인정하겠다는 입장을 밝혔다. 또한 선진 해양 국가들은 200해리의 경제 수역에서 누릴 수 있는 연안국의 권리는 오직 자원 이용에만 국한되며 타국 선박이 자원과 관계없는 활동을 할 경우에는 이를 막을 법적 근거가 없다고 주장했다. 미국의 이러한 주장은 자국의 군사적 활동을 가능하게 하려는 의도에서 비롯된 것이었다.¹¹⁶⁾

반면 내륙 국가나 지리적으로 불리한 국가들은 연안국의 권리를 최소한으로 축소하고자 했는데, 이들은 200해리의 경제 수역에서 연안국에게 배타적인 자원 관할권이 아니라 우선적인 권리(preferential rights)를 부여하자고 주장했다. 이 경우 내륙 국가들도 인근 연안국의 경제 수역에서 어업 활동을 할 수 있기 때문이다. 일부 내륙 국가는 인접한 연안국의 경제 수역에서 자국도 동등한 자원 관할권을 행사할 수 있게 해달라

116) Hollick. 1981. pp. 288-290, 293-296.

고 요구했다.¹¹⁷⁾

대륙붕의 범위 확정 문제에서는 영해의 기선으로부터 200해리 이상의 넓은 대륙주변부(continental margin)를 갖고 있는 국가들이 이 대륙주변부 전체를 자국의 대륙붕으로 설정하게 해달라는 요구를 했다. 대신 미국, 뉴질랜드, 캐나다 등 일부 국가들은 이러한 지형 조건으로 인해 200해리 이상의 대륙붕을 선포하게 될 경우, 200해리를 초과한 영역에서 얻은 이익을 국제 사회와 나눌 의향이 있음을 밝히기도 했다.¹¹⁸⁾ 반면 일본과 내륙 및 지리적으로 불리한 국가들은 대륙붕의 범위를 좁게 설정하기를 원했다.

2차 세션에서 이러한 선호를 확인한 후, 제네바에서 열린 3차 세션에서는 쟁점에 대한 국가들 간의 잠정적인 합의와 약간의 조정 과정을 거쳐 비공식 단일 교섭 초안(Informal Single Negotiating Text)이 채택되었다. 이 초안의 내용에 따르면 연안국은 최대 12해리의 영해를 선포할 수 있으며 이 영해 내에서 타국은 무해통항권을 행사할 수 있다. 연안국은 자국의 안전 및 환경보존 상의 문제로 타국 선박의 무해통항을 제한할 수 있는 권리를 갖지만 국제법적으로 인정되는 범위를 넘어서까지 이 권리를 행사할 수는 없으며 이 권리를 선택적으로 행사하여 특정 국가의 통항을 차별해서는 안 된다고 규정되어 있다. 또한 타국 선박의 통항에 대한 제한권을 남용하여 정당한 무해통항권을 침해해서도 안 된다.

타국 선박의 자유로운 항행은 새로 고안한 ‘통과통항(transit passage)’ 제도를 통해서도 보호되고 있었다. 이 초안에서는 국제 항행용 해협으로 인정되는 해협이 특정 국가의 영해에 포함될 경우 통과통항권이 인정되어 타국 선박이 제한 없이 통항할 수 있도록 규정했다.

연안국이 배타적 권리를 갖는 경제 수역은 200해리로 결정되었으며 연

117) U.N. Doc. A/CONF.62/C.2/L.29; U.N. Doc. A/CONF.62/C.2/L.35; U.N. Doc. A/CONF.62/C.2/L.36; U.N. Doc. A/CONF.62/C.2/L.39; U.N. Doc. A/CONF.62/C.2/L.45; U.N. Doc. A/CONF.62/C.2/L.48.

118) U.N. Doc. A/CONF.62/C.2/L.47.

안국은 이 수역에서 생물 자원 및 무생물 자원의 탐사, 획득, 보존, 관리에 대한 주권적 권리를 행사할 수 있다. 따라서 타국의 자원 개발과 관련 없는 모든 활동이 허용되며 특히 항행의 자유가 인정된다. 그리고 대륙주변부의 외측이 기선으로부터 200해리 이내인 경우에는 200해리까지를 대륙붕으로 설정하고, 대륙주변부의 외측이 기선으로부터 200해리를 초과하는 경우에는 이 초과 부분도 대륙붕에 포함된다고 규정했다. 넓은 대륙붕에 반대했던 내륙 국가와 지리적 불리 국가들도 연안국이 200해리를 초과하는 영역에서 얻은 수익의 일부를 공유한다는(revenue sharing) 조건 하에 이러한 규정에 동의했다.¹¹⁹⁾

위와 같은 초안은 미국 선호의 많은 부분과 부합한다. 미국이 특히 중점을 두고 있던 자유로운 통항이 인정되었고 국내 연안 어업 집단의 이익을 보호할 수 있는 200해리의 경제 수역도 국제적으로 제도화된 것이다. 또한 대륙붕의 범위를 넓게 설정함으로써 국내 석유 산업 집단에게도 긍정적인 결과를 얻었다. 그러나 이 초안은 확정된 것이 아니며 앞으로 회의 기간에 다시 수정될 가능성이 있었다. 따라서 미국은 비공식 단일 교섭 초안이 국제적 구속력을 갖는 레짐으로 채택될 수 있도록 남은 쟁점에서도 국가들의 합의를 이끌어내야만 했다.

이때까지 해결되지 않고 남아 있던 쟁점은 바로 심해저 개발 문제였다. 제 1, 2차 유엔해양법 회의가 국가의 해양관할 범위를 어떻게 설정할 것인지에 대한 회의였다면 제 3차 유엔해양법 회의에서는 국가의 관할 범위 밖, 즉 심해저의 생물 및 무생물 자원을 어떻게 관리할 것인가가 또 다른 쟁점이 되었다. 제 3차 회의 이전 유엔 결의안에서도 밝히고 있듯이 모든 국가들은 심해저가 인류의 공동 유산이라는 데에는 동의했지만

119) John R. Stevenson and Bernard H. Oxman. 1975b. "The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The 1975 Geneva Session." *The American Journal of International Law* 69(4). pp. 764-765, 772; Bernard H. Oxman. 1979. "The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The Seventh Session(1978)." *The American Journal of International Law* 73(1). p. 19.

이 원칙에 적합한 관리 및 개발 시스템이 무엇인지에 대해서는 이견이 존재했다.¹²⁰⁾ 이 쟁점에서 합의를 이루어야 해양 이용 전반을 규율할 새로운 국제해양레짐이 완성될 수 있었다.

심해저 레짐의 협상 과정에서 나타난 주요 갈등은 선진국과 개발도상국 간의 입장 차이에서 비롯되었다. 양측은 심해저 개발의 주체, 선진국의 기술 이전, 생산량의 제한, 국제해저기구의 역할 및 지위에 관해서 대립하고 있었다. 개도국들은 기술이 발달하고 막대한 자본을 갖춘 선진국들이 연안국의 관할 밖에 있는 자원 개발까지 독점할 것을 우려하여 이들을 규제할 심해저 레짐을 새로 만들려고 했다. 따라서 77개국 연합(Group of 77)은 해양이 인류의 공동 유산이라는 점을 내세우며 국제해저기구(International Seabed Authority)를 통해 심해저 개발을 관리·감독하도록 하자는 의견을 표명했다. 또한 국제 해저 ‘기업(Enterprise)’이라는 개념을 만들어서 이 기구가 심해저 개발의 주체가 되어야 하며 선진국들은 이 기업과 개도국에 기술을 이전하고 개도국의 인력을 교육시킬 의무가 있다고 주장했다. 개도국 연합은 선진국에게 기술 이전뿐만 아니라 국제 기업에 대한 정기적인 재정 지원도 요구했다.

반면 미국 등 선진국들은 국제기구에 의한 공동 개발 및 관리 감독은 자유로운 시장의 원리에 반하기 때문에 이를 인정할 수 없으며 개별 국가와 사적 단체에게 자유롭게 심해저 개발을 할 수 있는 권한을 부여해야 한다고 주장했다. 국제해저기구를 강력한 권한을 갖는 관리 기구로 두어야 한다는 개도국과는 달리 미국은 이 기구의 국제적 영향력이나 구속력을 최소화하고자 했다. 또한 미국은 선진국의 기술 이전 의무에 대해 반대했고, 국제 기업에 대한 재정 지원은 심해저에서 수익을 얻었을 경우 그 수익의 일부를 사후에 지급하는 수준에서만 찬성하고 있었다.

양 집단 간의 합의를 모색하는 것은 시간이 많이 걸리는 작업이었다. 개도국 연합은 전체 회의 참여국의 절반이 넘었기 때문에 수적으로 압도적이었으며 이들에게는 다른 어떤 쟁점보다 심해저 개발 문제가 가장 중

120) Hollick. 1981. pp. 163, 170.

요한 사안이었다. 그런데 미국은 국내 이익의 분포에 따라 다양한 선호를 추구하고 있었고 이 모든 선호를 사활을 걸고 추구하는 것은 쉽지 않은 일이었다. 상대적으로 더 중요한 선호가 협약에 반영되었다면 덜 중요한 선호는 포기하더라도 레짐을 국제적으로 제도화하는 것이 전략적인 선택이었다.

이 포기할 수 있는 비교적 약한 선호가 바로 심해저 개발과 관련된 선호였다. 미국 내에서 심해저 관련 산업 집단은 어업 집단이나 석유 산업 집단에 비해 덜 주목받고 있었고 망간단괴 역시 아직은 큰 관심을 받지 못하는 자원이었다.¹²¹⁾ 심해저 산업의 이익이 미국의 국가 선호에서 덜 중요하게 간주된 데에는 고체광물 산업 집단의 전략적 실수에서도 원인을 찾을 수 있다. 고체광물 산업 집단은 처음에는 석유 산업 집단을 지지하여 넓은 대륙붕을 주장했다. 심해저 레짐은 대륙붕과 심해저를 구분하는 경계가 먼저 확정된 이후에 논의해도 된다고 판단했기 때문이다. 그러나 이들은 점차 대륙붕과는 상관없이 심해저 레짐 자체에 대한 논의를 하고 싶어 했고 그에 따라 대륙붕의 한계를 설정하는 문제에는 관심을 덜 갖게 되었다. 또한 이들은 넓은 대륙붕에 반대하던 국방부와의 대립을 피하기 위해 석유 산업 집단과 함께 넓은 대륙붕을 지지하던 기존의 입장을 철회했다. 이는 석유 산업 집단으로 하여금 심해저 산업 집단과 협력하기보다는 경쟁하게 만들었고, 결국 내무부 내에서 고체광물 산업 집단은 석유 산업 집단에게 밀려 요구를 충분히 표출할 수 없었던 것이다.¹²²⁾

따라서 미국은 심해저 관련 문제에서 기존의 입장을 바꾸어 협조적인 태도를 보이기 시작했다. 먼저 미국은 국제적 협상에 부정적 영향을 미칠 것을 우려하여 심해저 자원 개발에 관한 일방적 입법을 자제했다. 93대 의회에서 심해저 개발을 촉진하는 내용의 심해저 고체광물 자원 법(Deep Seabed Hard Mineral Resources Act)이 논의되었지만 통과되지

121) Laursen. 1982. p. 219.

122) Hollick. 1981. p. 216.

는 못했다. 유엔 총회에서 다른 국가들이 불만을 표현한 것을 의식하여 95대 의회에서도 동 법안은 통과되지 못했다. 이는 94대 의회에서 국내 어업 이익을 보호하기 위한 어장 보존 및 관리법(Fisheries Conservation and Management Act)이 통과된 것과 대조되는 모습이었다. 이 법안은 미국이 자국 연안에 200해리의 배타적 어업 수역을 설정할 수 있게 하는 것으로, 일방주의적 조치임에도 불구하고 통과되었다. 그러나 심해저 문제와 관련해서는 미국이 자국의 이익을 다소 포기하더라도 협상을 매듭짓는 것이 우선이었기 때문에 다른 국가들을 자극할 일방적 태도를 자제한 것이다.

또한 미국 측 대표로 협상에 참여하고 있던 국무장관 헨리 키신저는 개도국들이 주장하던 국제 심해저 기업(Enterprise)도 개별 국가와 사기업과 마찬가지로 심해저 개발을 할 권한을 부여받을 수 있다고 함으로써 미국이 이 이슈에 대해 양보할 의사가 있음을 밝혔다. 그는 또한 상대적으로 기술이 뒤떨어진 국제 심해저 기업(Enterprise)이나 개도국도 미래에 자원을 채굴할 수 있도록 보존 구역을 설정하여 국제해저기구에 등록해 놓자는 제안을 했다. 이밖에도 사적 기업들이 심해저 개발을 원하는 개도국과 기술을 공유하고 개도국의 인력을 교육시킬 수 있도록 인센티브를 마련해야 한다는 주장을 통해 미국이 국제적 합의를 위해 양보하고 있다는 것을 보여주었다. 키신저는 선진국이 국제 심해저 기업(Enterprise)에 금융 지원을 하는 방안에도 동의할 의향이 있으며 협약에 기간을 명시한다면 그 기간에 한해서 생산량을 제한하는 것에도 동의한다고 밝혔다.¹²³⁾ 미국의 협상 대표들은 키신저의 가이드라인에 따라 협상을 진행했고, 1977년의 세션에서는 선진국의 의무적 기술 이전이나 생산량 제한 등에서 키신저가 제안했던 것 이상으로 협조적 태도를 보였다. 이어서 카터(Carter) 행정부 시기에도 국제 기업을 지원하는 방안을 더욱 구체화적으로 제시함으로써 미국의 양보가 확실히 실현되고 있음을

123) Henry A. Kissinger. 1976. "The Law of the Sea: A Test of International Cooperation." *Congressional Record*. pp. S5223-S5227.

보여주었다.¹²⁴⁾

심해저 개발 문제는 이후 논의가 더 진행되었고, 1980년에는 그동안의 합의 내용이 비공식적인 초안으로 작성되는 성과를 이루었다. 이제 1981년에 있을 10차 세션에서는 어떤 국가와 국제기구가 동 협약의 서명국이 될 것인지, 협약이 발효되기 전까지 어떤 기구가 준비 작업을 하게 될지 등 몇몇 문제만 해결되면 최종적으로 협약이 채택될 수 있을 것으로 예상되었다.¹²⁵⁾

그런데 이때 미국이 갑자기 태도를 바꿔 1981년 3월 2일 심해저 개발 문제를 처음부터 다시 검토하겠다는 의사를 밝혔다. 대외정책 전반에서 일방주의적 기조를 강하게 갖고 있던 레이건 행정부는 심해저 개발과 관련된 부분이 미국의 국익을 크게 침해할 것이며 앞으로 선진국과 개도국의 협상 시에 미국 산업이 불리한 규제와 관리를 받게 하는 나쁜 선례로 작용할 것이라고 판단한 것이다. 그러나 협약의 채택을 목전에 두고 있는 상황에서 미국의 일방적 태도가 새로운 해양레짐의 창설을 불가능하게 만들지는 못했다. 협약 내용은 이미 널리 지지를 받고 있었고 장기간의 협상 끝에 겨우 도달한 합의점이었기 때문에 미국의 돌발 주장은 대다수 국가들의 반발을 불러 일으켰다. 이에 미국은 일방주의적 행태를 다소 완화하고 다시 교섭을 진행하고자 했지만, 지난 8년간의 성과를 다시 원점으로 돌릴 수 없다는 개도국의 입장과 팽팽하게 대립하면서 협약 초안은 표결에 붙여졌다. 투표 결과 1982년 4월 30일 찬성 130표, 반대 4표, 기권 17표로 협약이 채택되었다.¹²⁶⁾

컨센서스에 의해 채택될 수 있었던 협약이 협상 막바지 미국의 돌발 행동 때문에 투표로 채택되기는 했지만, 채택 이전의 회의 과정은 해양레짐의 형성에서 미국의 선호가 중요한 변수였음을 보여준다. 제 3차 회의의 가장 중요한 쟁점인 심해저 문제에서 미국의 선호가 약한 편이었기

124) Hollick. 1981. pp. 355-366.

125) *ibid.*, p. 349.

126) 유병화. 1982. pp. 135-138; Ratiner. 1982.

때문에 이 쟁점에서 미국의 양보가 가능했고, 그 결과 궁극적으로 국가들 간 합의가 도출되어 국제해양레짐이 만들어진 것이다.

제 5 장 결 론

국제해양레짐은 20세기 중반을 기점으로 패러다임의 전환을 맞이하였다. 과거 국제해양레짐은 16세기 초 휴고 그로티우스에 의해 고안된 해양자유레짐으로, 공해는 특정 국가의 소유가 아니라 모든 국가와 개인에 의해 무한히 자유롭게 이용될 수 있다는 것을 내용으로 한다.

그런데 과학 기술의 발달은 국가들의 해양 이용 능력을 향상시켰고 또 한편으로는 해저에 분포하는 석유 및 광물 자원 등 다양한 해양 자원의 가치가 재조명되는 계기가 되었다. 이에 국가들은 유한한 해양 자원을 조금이라도 더 확보하기 위해 해양 관할권 경쟁에 돌입하였다. 기존에 관습법적으로 인정되던 3해리의 영해만으로는 연안국의 욕구를 충족시키기 어렵게 되었고 국가들 간 상충하는 이익을 조정하여 해양을 관리할 새로운 레짐이 필요해졌다.

이에 따라 1958년 2월 24일에서 4월 24일까지 제 1차 유엔해양법 회의가 개최되어 해양 주권에 대한 본격적인 논의가 시작되었다. 당시 국가들 간 해양 갈등의 핵심에는 영해 및 어업 수역의 폭을 확정하는 문제가 있었는데, 이 문제에서 좁은 영해를 선호하는 국가들과 넓은 영해를 선호하는 국가들 간의 합의가 이루어지지 않아서 국제해양레짐이 창출되지 못했다. 국제사회는 1960년 제 2차 유엔해양법 회의를 통해 다시 한번 해양 관할 문제를 확정하려 했지만 역시 국가들 간 의견 차이를 좁히지 못해 해양레짐의 창출에 실패했다.

이후 약 10여 년 간 연안국들은 일방적으로 해양 관할을 확장해나갔고 국가 간 마찰도 빈번하게 발생했다. 해양 관할 문제는 다시 국제적 관심사가 되어 제 3차 유엔해양법 회의에서 논의가 시작되었다. 제 3차 유엔해양법 회의에서도 이전의 회의와 마찬가지로 주요 쟁점에서 국가들 간의 의견 대립이 팽팽했다. 이 당시의 핵심 쟁점은 심해저 개발 문제였는

데, 제 3차 회의에서는 1, 2차 회의와 달리 국가 간 합의를 도출하는 데에 성공했고 궁극적으로는 국제해양레짐이 창출되었다.

본 논문은 제 1, 2차 유엔해양법 회의에서는 국가들이 국제해양레짐을 창설하는 데에 실패했는데, 어떻게 제 3차 유엔해양법 회의에서는 레짐 창출에 성공할 수 있었는지, 국가들 간의 합의는 어떤 과정을 거쳐 이루어졌는지에 대한 의문에서 출발했다. 또한 미국이 강대국으로서의 지위와 적극적인 회의 참여에도 불구하고 심해저 개발 문제에서 해양레짐을 자신에게 유리하게 만들 수 없었던 것은 어떤 이유 때문인지 살펴보고 했다.

이 질문에 대한 답을 찾기 위해서 본 논문에서는 유엔해양법협약이 형성된 동학을 모라브직의 2-단계 모형을 적용하여 고찰하였다. 모라브직은 국제정치 이론에서 현실주의적 시각이 갖는 한계를 극복하고 국제정치 현상을 설명하는 데에 국가의 선호가 갖는 중요성을 강조했다. 그의 이론은 1차적으로 국내정치를 통해 국가의 선호가 형성되고, 2차적으로는 그러한 국가 선호가 다른 국가의 선호와 전략적으로 상호작용하여 국제정치의 결과를 낳았다는 이론이다.

본 논문에서는 모라브직의 이론에 따라 첫째, 국내 이익의 분포와 정치구조를 통해 두 시기에 미국의 선호가 어떤 내용으로 형성되었는지 고찰하였다. 다음으로 본 논문은 미국의 선호와 타국의 선호가 상호작용하는 과정을 분석했는데, 각 회의 당시 주된 쟁점에 대한 미국의 선호가 강한지 약한지 여부에 따라서 국제해양레짐의 창설이 결정되었다고 설명하였다.

제 1, 2차 유엔해양법 회의 때에는 미국의 국내 이익의 분포가 비교적 단일했다. 냉전이라는 시대적 상황은 국가 선호를 형성하는 과정에서 무엇보다도 안보 이익이 가장 우선적으로 반영되게 했다. 1957년 소련은 대륙간탄도미사일과 세계 최초의 인공위성인 스푸트니크호의 발사에 성공했는데 이러한 일련의 사건은 미국이 경각심을 갖고 안보 이익에 집중하게 만들었다. 군사력 증진의 일환으로 국방부는 잠수함에서 발사되는

중거리 탄도미사일인 폴라리스 개발 계획을 시작했는데, 이런 중요한 시기에 국가들의 영해 확장은 미국 해군의 봉쇄정책과 억지력 확보에 걸림돌로 작용할 수 있었다. 연안국들의 영해가 넓어진다는 것은 그만큼 공해는 줄어든다는 것을 의미하는데 이는 필요한 곳에 신속하게 미국 해군과 공군을 배치할 수 있는 군사적 기동성을 저해하는 결과를 가져오기 때문이다.

반면 이 시기 어업 이익은 국가 정책에서 별로 중요하게 다루어지지 않았다. 당시 어업은 좋은 성과를 올리고 있었고 해외 어장의 발굴로 향후 전망 역시 긍정적으로 평가되었기 때문에 안보 문제처럼 긴급한 조치가 필요한 분야가 아니었다.

그리고 국내 정치구조도 의회에 비해서 행정부가 우위에 있는 구조였고, 행정부 내에서도 안보 이익을 중시하는 국무부에 해양 정책에 관한 권한이 집중되어 있었다. 따라서 미국의 국가 선호는 안보 이익을 추구하기 위해서 좁은 영해를 주장하는 것으로 나타났다.

이 시기 국내 이익의 분포는 국가 선호의 내용이 단일하게 형성되게 하는 한편, 국가 선호의 강도는 강하게 형성되도록 작용했다. 제 1, 2차 유엔해양법 회의에서 미국의 가장 핵심적 목표는 영해와 어업 수역의 한계를 자국의 이익에 맞게 국제적으로 확정하는 것이었다. 미국의 국내 이익의 분포를 고려해볼 때, 좁은 영해는 미국의 전 국가 이익이 달려 있는 것이므로 국제 협상에서 반드시 지켜내야 하는 것이었다. 이렇게 좁은 영해에 대한 미국의 선호가 강했기 때문에 회의 과정에서 양보와 타협을 하는 데에 한계가 있을 수밖에 없었다. 미국은 영해 자체를 넓게 하는 방식으로 타협을 시도하기보다는 어업 수역이나 타국 선박의 역사적 권리에 대한 주장을 조정하면서 협상을 시도했다. 그러나 핵심 쟁점인 영해의 폭 자체에서 입장을 조율하지 않는 한 국제적 합의도 이룰 수 없었다. 결국 제 1, 2차 회의에서는 국제해양레짐이 창설될 수 없었다.

그러나 제 3차 유엔해양법 회의 당시에는 미국의 국내 이익의 분포와 국내 정치구조, 그리고 그에 따른 국가 선호가 다르게 나타났다. 이전과

달리 미국의 연안 어업은 위기를 겪고 있었고 어업 집단은 자신들의 이익이 충분히 대표되지 않을 경우 의회에 압력을 행사해서 적극적으로 요구를 표현했다. 이들은 일본과 소련 등 미국의 연안에서 어업 활동을 하는 타국의 접근을 배제할 수 있도록 미국 연안에 200해리의 배타적 어업 수역을 설정할 것을 요구했다. 또한 석유 집단의 이익도 강하게 표출되었다. 주요 에너지원으로서 석유의 가치가 높아지고, 석유 산업 집단이 규모 면에서 크게 성장하면서 대륙붕에 매장되어 있는 석유 자원을 확보하는 것도 주요 경제적 이익으로 부각되었다. 따라서 미국의 선호에는 대륙붕의 범위를 넓게 설정하는 것도 포함되었다. 그리고 미국 내에서 존재하던 또 다른 경제적 이익 집단은 심해저의 광물 산업 집단이었다. 이들은 연안국의 관할 범위 밖인 심해저에서 각국의 기업들이 자유롭게 광물 자원을 개발할 수 있는 해양레짐을 만드는 데에 관심이 있었다. 이 당시에는 해양과 관련해서 경제적 이익만 크게 세 가지나 표출되었던 것이다.

그런데 제 3차 유엔해양법 회의가 진행될 때에는 안보 이익 역시 여전히 중요한 국가 이익이었다. 소련의 군사력 증강과 1972년의 엔터프라이즈호 사건은 해군의 기동성을 확보하고 해양에서 자유로운 통항을 보장하는 것이 시급한 과제라는 점을 미국에게 다시 한 번 일깨워주었다.

국내 정치구조도 각 이익을 대표하는 정부기구들에 힘이 분산되는 양상을 띠고 있었기 때문에 다양한 이익이 미국의 선호에 반영될 수 있었다. 정리하자면 이 시기 미국의 선호는 200해리의 배타적 어업 수역을 설정하는 것, 대륙붕의 바깥 한계를 넓게 설정하는 것, 심해저를 자유롭게 개발할 수 있는 법적 근거를 수립하는 것, 연안국의 관할권 주장을 최소화하고 자유로운 항행의 원칙을 수립하는 것으로 나타났다.

이처럼 3차 회의에서 미국의 선호는 다양했고 이러한 다양한 선호를 모두 추구하는 것은 불가능한 일이었다. 만약 자국의 이익만을 극단적으로 추구하다가 합의를 도출해내지 못한다면 국제해양레짐의 창설은 또다시 실패할 것이었다. 따라서 미국은 협약의 내용에 자국의 선호를 최대한

반영하되, 합의를 도출하기 위해서 덜 중요한 국가 선호는 포기할 필요가 있었다. 이 당시 미국의 국가 선호는 다양했기 때문에 개별 선호의 강도는 제 1, 2차 회의 때의 단일한 선호의 강도에 비해 약했다. 또한 선호들 가운데에서도 우선순위가 존재했는데 심해저 개발과 관련된 선호가 미국에게는 가장 덜 중요한 국가 선호였다. 따라서 미국은 심해저 자원을 공동으로 개발·관리하고 선진국이 기술을 이전해줄 것을 요구하는 개도국에게 적극적인 협조의 의지를 보였다. 미국의 이러한 입장 변화로 교착상태에 빠져 있던 심해저 레짐 논의는 급진전을 보였고 1982년, 최종적으로 국가들의 합의에 근거한 국제해양레짐이 창설되었다.

이 논문은 국제해양레짐에 대한 기존 연구들의 한계를 보완했다는 점에서 이론적 합의를 갖는다. 일반적으로 레짐의 창설에 대한 이론은 국가 중심적 시각에 편중되어 있다. 그 중에서도 해양레짐은 안보레짐이나 통상레짐에 비해서 연구가 양적으로 적은 편이고, 유엔해양법협약을 법적인 시각에서 분석하고 있는 것들이 대부분이다. 이 논문은 국제레짐의 창출이라는 국제정치 현상을 국내정치와 국가의 선호로 설명하고 있기 때문에 국가 중심적 시각에 편중된 국제레짐 이론의 단점을 보완하고, 국제해양레짐이 창설되는 정치적 동학을 밝힐 수 있다.

또한 미국은 레이건 행정부 출범 이후 지금까지 아직 유엔해양법협약을 비준하지 않고 있다가 오바마 행정부 초기에 유엔해양법협약 가입을 강력하게 재추진했었고 최근에도 협약 가입이 진지하게 논의된 바 있다. 따라서 미국의 선호를 통해 유엔해양법협약의 형성과정을 고찰하는 것은 현재 해양레짐을 이해하는 것뿐만 아니라 향후 미국이 협상을 재개할 때 해양레짐이 어떤 변화를 겪게 될 지 전망하는 데에도 도움이 될 것이라고 본다.

참 고 문 헌

1. 국 문

- 강량, 박성욱, 양희철. 2006. “국제사회 힘의 변화와 해양레짐 출현에 관한 소고: 유엔해양법협약을 중심으로.” 『Ocean and Polar Research』. 28(3). pp. 273-285.
- 김득상. 2007. “NPC 보고서를 통해 본 미국의 에너지 정책 동향.” 『오토저널』. 29(6). pp. 62-69.
- 남궁곤. 2004. “외교정책결정 이론.” 우철구·박건영 편. 『현대 국제관계이론과 한국』. 서울: 사회평론.
- 박찬호, 김한택. 2009. 『국제해양법』. 서울: 지인북스.
- 백창재. 2004. “패권안정론.” 우철구·박건영 편. 『현대 국제관계이론과 한국』. 서울: 사회평론.
- 유병화. 1982. “제 3차 UN해양법회의의 결산과 국제심해저 제도.” 『고시계』. 27(7). pp. 135-144.
- 전웅. 2007. 『미국의 외교정책은 어떻게 만들어 지는가』. 서울: 한울출판사.
- 주명건. 1983. 『미국경제사』. 서울: 박영사.
- 최성두. 2006. “국제 해양환경안전 이슈와 정책레짐 변화.” 『해양환경안전학회』. 12(2). pp. 115-123.
- 최영중. 2006. “국제금융의 제도화: 힘과 제도화의 상관관계를 중심으로.” 『국제정치논총』. 46(4). pp. 113-136.
- 최위정. 2007. “현실주의 국제레짐 이론에 관한 고찰.” 『사회과학연구』. 13(2). pp. 175-202.
- Allison, Graham T. 1999. *Essence of Decision*. 김태현 역. 2005. 『결

- 정의 엡센스: 쿠바 미사일 사태와 세계 핵전쟁의 위기』. 서울: 모음북스.
- Baer, George W. 1996. *One Hundred Years of Sea Power: The U.S. Navy, 1980-1990*. 김주식 역. 2005. 『미국 해군 100년사』. 서울: 한국해양전략연구소.
- Hendrix, Henry J. 1996. *Theodore Roosevelt's Naval Diplomacy*. 조학제 역. 2010. 『시어도어 루스벨트의 해군 외교』. 서울: 한국해양전략연구소.
- Jensen, Lloyd. 1982. *Explaining Foreign Policy*. 김기정 역. 1994. 『외교정책의 이해』. 서울: 평민사.
- Waltz, Kenneth. N. 1979. *Theory of International Politics*. 박건영 역. 2000. 『국제정치이론』. 서울: 사회평론.

2. 영 문

- Adler, Emanuel. 1992. "Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program." *International Organization* 46(1). pp. 367-390.
- Amacher, Ryan C. and Richard James Sweeney. eds. 1976. *The Law of the Sea: U.S. Interests and Alternatives*. Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- American Bar Association, 1969. "Non-Living Resources of the Sea(A Critique)." *Natural Resources Lawyer* 2.
- Anne-Charlotte and De Fontaubert. 1997. *Negotiating a new international fisheries regime: the United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*. Newark: University of Delaware.

- Becker, Loftus. 1959. "The Breadth of the Territorial Sea and Fisheries Jurisdiction." Department of State Bulletin. March 16.
- Bernard Oxman. 1979. "The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The Seventh Session (1978)" *The American Journal of International Law* 73(1): 1-41.
- Bowett, D. W. 1960. "The Second United Nations Conference on the Law of the Sea." *International and Comparative Law Quarterly* 9(3). pp. 415-435.
- Brooks, David C. 1968. "Deep Sea Manganese Nodules: From Scientific Phenomenon to World Resource." *Natural Resources Journal* 8. pp. 406-407.
- Brown, Edward D. 1994. *The International Law of the Sea*. Brookfield: Dartmouth.
- Brownlie, Ian. 2002. *Basic documents in international law*. Oxford: New York: Oxford University Press.
- Buzan, Barry. 1981. "Negotiating by Consensus: Development in Technique at the United Nations Conference on the Law of the Sea." *The American Journal of International Law* 75(2). pp. 324-348.
- Charney, Jonathan I. 1983. "The United States and the Law of the Sea after UNCLOS III-The Impact of General International Law." *Law & Contemporary Problems* 46(2). pp.37-54.
- Dean, Arthur H. 1958a. "Freedom of the Seas." *Foreign Affairs* 37(1). pp. 83-94.
- _____. 1958b. "The Geneva Conference on the Law of the Sea: What was Accomplished." *The American Journal of International Law* 52(4). pp. 607-628.

- _____. 1960. "The Second Geneva Conference on the Law of the Sea: The Fight for Freedom of the Seas" *The American Journal of International Law* 54(4). pp. 751-789.
- Deutsch, Karl W. et al. 1957. *Political Community in the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Eisenhower, Dwight D. 1958, *Public Papers of the Presidents of the United States*. Washington, D.C.: Office of the Federal Register, National Archives and Records Service.
- Engler, Robert. 1961. *The Politics of Oil: A Study of Private Power and Democratic Directions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Friedheim, Robert L. 1965. "The "Satisfied" and "Dissatisfied" States Negotiate International Law: A Case Study." *World Politics* 18(1). pp. 20-41.
- George, Alexander L. 1980. *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Gilpin, Robert 1983. *The Political Economy of International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Grieco, Joseph M. 1997. "Systemic Sources of Variation in Regional Institutionalization in Western Europe, East Asia and the America," in Edward D. Mansfield and Helen M. Milner. eds. *The Political Economy of Regionalism*. Columbia University Press.
- Haas, Earnest B. 1958. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford, Calif.: Stanford

- University Press.
- _____. 1991. *When Knowledge is Power*. Berkeley: University of California Press.
- Haas, Peter M. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." *International Organization* 46(1). pp. 1-35.
- Haggard, Stephan, and Beth A. Simmons. 1987. "Theories of International Regimes." *International Organization* 41(3). pp. 491-517.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer, and Volker Rittberger, 1996. "Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes." *Mershon International Studies Review* 40(2). pp. 177-228.
- Hollick, Ann L. 1981. *U.S. Foreign Policy and the Law of the Sea*. Princeton: Princeton University Press.
- Holsti, Ole R. 1991. "International Relations Models." in Michael J. Hogan and Thomas G. Paterson. eds. *Explaining the History of American Foreign Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ikenberry, John G., David Lake, Michael Mastanduno. eds. 1988. *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Jessup, Philip C. 1927. *The Law of Territorial Waters and Maritime Jurisdiction*. New York: G.A. Jenings co., inc.
- _____. 1959. "The United Nations Conference on the Law of the Sea." *Columbia Law Review* 59. pp. 234-268.
- Juda, Lawrence. 2003. "Changing National Approaches to Ocean Governance: The United States, Canada, and Australia."

- Ocean Development and International Law* 34(2). pp. 161–187.
- Katzenstein, Peter J. 1976. "International Relations and Domestic Structures: Foreign economic policies of advanced industrial states." *International Organization* 30(1). pp. 1–45.
- _____. 1978. "Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy." in Peter J. Katzenstein. ed. *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. 1988. "International Institutions: Two Approaches" *International Studies Quarterly* 32. pp. 379–396
- Kindleberger, Charles P. 1973. *The World in Depression 1929–1939*. London: Penguin.
- Kissinger, Henry A. 1976. "The Law of the Sea: A Test of International Cooperation." *Congressional Record*.
- Knight, H. Gary. 1974. "Issues Before the Third United Nations Conference on the Law of the Sea." *Louisiana Law Review* 34(2). pp. 155–196.
- Krasner, Stephen D. 1976. "State Power and the Structure of International Trade." *World Politics* 28(3). pp. 317–347.
- _____. 1978a. *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. 1978b. "United States Commercial and Monetary Policy: Unravelling the Paradox of External Strength and Internal

- Weakness." in Peter J. Katzenstein. ed. *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Laursen, Finn. 1982. "Security vs Access to Resources: Explaining a Decade of U.S. Ocean Policy." *World Politics* 34(2). pp. 197-229.
- Lovald, Johan L. "In Search of an Ocean Regime: The Negotiations in the General Assembly's Seabed Committee 1968-1970." *International Organization* 29(3). pp. 681-709.
- Malone, James L. 1983. "The United States and the Law of the Sea after UNCLOS III." *Law & Contemporary Problems* 46(2). pp. 29-36.
- Moravcsik, Andrew. 1997. "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics." *International Organization* 51(4). pp. 513-553.
- National Petroleum Council, 1969. *Petroleum Resources Under the Ocean Floor*. Washington, D.C.: National Petroleum Council.
- Nye, Joseph S. 1975. "Ocean Rule Making from a World Politics Perspective." *Ocean Development & International Law* 3(1). pp. 29-52.
- Ocean Policy Committee of the Commission on International Relations NAS-NRC. 1977. "The Marine Scientific Research Issue in the Law of the Sea Negotiations." *Science, New Series* 197. pp. 230-233.
- Osgood, Robert E. 1976. "U.S. Security Interests and the Law of the Sea." in Ryan C. Amacher and Richard James Sweeney. eds. *The Law of the Sea: U.S. Interests and Alternatives*. Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public

Policy Research.

- Oxman, Bernard H. 1979. "The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The Seventh Session(1978)." *The American Journal of International Law* 73(1). pp. 1-41.
- Pal, Mati L. 1978. "Issues in Deep-Sea Resource Assessment." *Natural Resources Forum* 2(4). pp. 385-389.
- Polmar, Norman and Jurrien Noot. 1991. *Submarines of the Russian and Soviet Navies 1718-1990*. Naval Institute Press.
- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization* 42(3). pp. 427-460.
- Ratiner, Leigh S. 1982. "The Law of the Sea: A Crossroads for American Foreign Policy." *Foreign Affairs* 60. pp. 1006-1021.
- Rosenau, James N. 1969. "Toward the Study of National-International Linkages." in Rosenau, James N. *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*. New York: Free Press.
- Rothstein, Arnold J. 1971. "Deep Ocean Mining Today and Tomorrow." *Columbia Journal of World Business* 6. pp. 43-50.
- Samuel F. Wells. 1979. "Sounding the Tocsin: NSC 68 and the Soviet Threat." *International Security* 4(2). pp. 116-158.
- Sebenius, James K. 1992. "Challenging Conventional Explanations of International Cooperation: Negotiation Analysis and the Case of Epistemic Communities." *International Organization* 46(1). pp. 323-365.
- Smith, James M. 2000. "The Politics of Dispute Settlement Design: Explaining Legalism in Regional Trade Pacts" *International*

- Organization* 54(1). pp. 137-180.
- Smith, Steve. 1986. "Theories of Foreign Policy: An Historical Overview." *Review of International Studies* 12(1). pp. 13-29.
- Stein, Arthur A. 1982. "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World." *International Organization* 36(2). pp. 299-324.
- Stevenson, John R. and Bernard H. Oxman. 1975a. "The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The 1974 Caracas Session." *The American Journal of International Law* 69(1). pp. 1-30.
- Stevenson, John R. and Bernard H. Oxman. 1975b. "The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The 1975 Geneva Session." *The American Journal of International Law* 69(4). pp. 763-797.
- Stratton Commission. 1969. *Our Nation and the Sea: A Plan for National Action*. Washington, DC: Government Printing Office.
- Truman, Harry S. Proclamation 2667 - Policy of the United States With Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf. September 28, 1945.
- Truman, Harry S. Proclamation 2668 - Policy of the United States with Respect to Coastal Fisheries in Certain Areas of the High Seas. September 28, 1945.
- U.S. Commission on Ocean Policy. 2004. *An Ocean Blueprint for the 21st Century*.
- Vignes, Daniel. 1975. "Will the Third Conference on the Law of the Sea Work According to the Consensus Rule?" *The American Journal of International Law* 69(1). pp. 119-129.
- Wallace, Rebecca M. M. and Olga Martin-Ortega. 2009. *International*

- Law*. London: Sweet & Maxwell.
- Weber, Michael L. 2001. *From Abundance to Scarcity: A History of U.S. Marine Fisheries Policy*. Washington DC: Island Press.
- Whiteman, Marjorie M. 1958. "Conference on the Law of the Sea: Convention on the Continental Shelf." *The American Journal of International Law* 52(4). pp. 629-659.
- Willatt, Norris. 1958. "Rising Tide of Frozen Seafood Sales Lifts Results of Booth Fisheries Corp." *Barron's National Business and Financial Weekly* 38(27). p. 21.
- _____. 1960. "Crest of the Wave: Seafood Packers are Prospering Despite Foreign Competition." *Barron's National Business and Financial Weekly* 40(37). p.5-6.
- Young, Oran R. 1982. "Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes." *International Organization* 36(2). pp. 277-297.
- Young, Oran R. and Gail Osherenko, 1993. "The Formation of International Regimes: Hypotheses and Cases." in Oran R. Young and Gail Osherenko. *Polar Politics: Creating International Environmental Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

3. 기 타

국토해양부 (<http://www.mltm.go.kr/portal.do>)

General Assembly of the United Nations (<http://www.un.org/en/ga/>)

International Law Commission (<http://www.un.org/law/ilc/>)

United Nations Department of Public Information (<http://www.un.org/>)

Depts/dhl/)

United Nations Diplomatic Conferences (<http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/index.html>)

Abstract

The Effects of State Preferences on the Formation of the International Ocean Regime: The Case of United Nations Convention on the Law of the Sea

Park, Minjung

Department of Political Science

The Graduate School

Seoul National University

This paper aims to examine the dynamics of the formation of the international ocean regime through the case of the United Nations Convention on the Law of the Sea(UNCLOS). UNCLOS is the convention adopted in 1982 as a result of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea and enacted in 1994. Initially, the “freedom of the seas” principle, which was based on the free use of the high seas, that was widely recognized as the international ocean regime in the international society. This customary regime, however, changed dramatically into the new international ocean regime.

The first approach to establish the new international ocean regime

was the First United Nations Convention on the Law of the Sea in 1958, but it was impossible to establish the UNCLOS because of the conflict between nations. Thus another Conference, the Second United Nations Convention on the Law of the Sea, was Convened in 1960, but the formation of the international ocean regime failed again. However, the Third United Nations Law of the Sea, which was held from 1973 to 1982, succeeded in establishing the new international ocean regime based on the agreement of the nations.

From this case, the research questions of this paper are drawn. Why was the formation of the international ocean regime possible as a result of the Third Conference while the First and the Second Conference failed? What was the factor that facilitated the agreement of the nations? The articles which regulate the seabed mining were made against the interests of the United States, but why was the United States unable to turn the Convention favorably to its national interest despite its status as a world power and its active participation in the Conference?

To answer these questions, this paper examines the dynamics of the formation of the UNCLOS by the two-stage model of Andrew Moravcsik and propose the preferences of the United States as a main variable. Moravcsik made up for the deficiencies of neorealism as the theory of international politics and emphasized the importance of the state preferences in explaining the systemic outcomes. In the first stage of his model, he argues that the fundamental actors of the international politics are domestic social actors and some of their interests are more represented into the state preferences than others. In the Second Stage, or the stage of strategic interaction, each state seeks to realize its preferences under the constraints imposed by the preferences of other states and this results in systemic outcomes.

According to his theory, this paper argues that in the first stage, the distribution of domestic interests and the structure of domestic politics define the preferences of the United States, and in the second stage, in which the preferences of the United States interact with the preferences of other nations, the strength of the preferences of the United States was the main factor that resulted in the formation of the international ocean regime.

At the time when the First and the Second United Nations Conferences on the Law of the Sea were held, the domestic concerns in the United States were concentrated on security interest because of the need to reinforce its naval mobility during the Cold War. To satisfy this need, narrow territorial sea of coastal states was required because in that case, the high seas, which is open to every state, would be widened so the United States could use wider ocean space to deploy its naval power. The structure of U.S. domestic politics was also favorable to the security interest. At that time, the U.S. ocean policy was dominated by the executive branch, especially by the Department of State which was more concerned about U.S. security advantage than economic advantage. These factors established a strong U.S. preference of pursuing a narrow territorial sea. At the First and the Second Conferences, the main issue was the breadth of the territorial sea and contiguous zone, and the agreement in this issue was indispensable for the formation of the new international ocean regime. The strong preference of the United States regarding this important issue limited its concession and compromise, and thus the new international ocean regime was not established.

On the other hand, at the time when the Third Conference was held, the distribution of the domestic interests and the structure of

domestic politics in the United States was different from those during the previous conferences. At this time, various economic interests were expressed: the interests of coastal fishing industries, petroleum industries, and hard mineral mining industries. The coastal fishing industries wanted wide national jurisdiction on ocean space to secure wide fisheries. The petroleum industries wanted wide national jurisdiction on the continental shelf, and the hard mineral industries wanted free exploitation of the deep seabed. In addition to these economic interests, the security interest was also important, which required narrow ocean jurisdiction of coastal states and unimpeded passage of U.S. warships and aircraft. The distribution of power among the government agencies and the congress made it possible for these interests to be reflected in the national preferences. In other words, the domestic politics of the United States included within its preferences four interests, and the strength of each preference was relatively weak. The preference of the United States, which pursued free exploitation of the deep seabed was particularly weak compared to other preferences.

The main issue of the Third Conference was seabed mining. The weak preference of the United States in this issue facilitated U.S. concession and compromise, and ultimately made the formation of the international ocean regime possible.

In summary, this paper describes the first stage in which the contents and strength of state preferences by the distribution of domestic interests and structure of domestic politics. Moreover, it illustrates that the contents and the strength of the preferences of United States was main factor in establishing the international ocean regime.

keywords : international ocean regime, United Nations
Convention on the Law of the Sea, Moravcsik,
two-stage model, domestic politics, state preference

Student Number : 2011-20206